Lars Ohlsson

Lokal förvaltning i Sovjetunionen

Sovjeterna: Vision och verklighet

1979
82

Rabén och Sjögren

Lokal förvaltning i Sovjetunionen
Sovjeterna: Vision och verklighet

Akademisk avhandling som för avläggande av filosofie doktorsexamen vid universitetet i Uppsala kommer att offentligt försvaras å universitetshusets lärosal IV, torsdagen den 31 maj 1979 kl. 10.00

av

Lars Ohlsson
Fil. kand., Skånelandens Nation

Abstract
This study takes as point of departure Marx's analysis of structure and functions of the Paris commune and then considers Lenin's theory of the state and his view on the role of the soviets. Reasons for centralization of power in Russia and the effect on the tasks and functions of local government are analysed. Extreme centralization with the soviets used as transmission-belts under Stalin is critisized in the 50's. The "people's state" stresses *democratization* and revival of local soviets. The present period means a certain *deconcentration* of administration in the fields of local social and cultural service, local *coordination* through the soviets etc. Development has been very slow with resistance from higher authorities and large enterprises. The local level has received no autonomy. The dualism of the soviets remains: on one hand the executive committee as decision-maker in local questions under surveillance from party and central government, on the other the soviet session, commissions and deputies with little influence on decisions but with functions as links between state and citizens. Democratization has actually reached no fundamental results, e.g. regarding decision-making and control of the administration. The citizens can submit suggestions about minor measures in immediate surroundings without any real possibility to select representatives or decide their tasks. Ideas from around 1961 about delegating tasks from the state to organizations or soviet commissions have been unsuccessful. Efforts to activate deputies and citizens have, however, been made. Local soviets are important for *participation* with practical and informative resources, *delivering and receiving information* about local wants and needs, *mobilizing* to social activities and better performance at work. The study, based mainly on soviet sources, covers doctrine, law and practical experience.

Uppsala 1979

Lars Ohlsson

Lokal förvaltning i Sovjetunionen

Skrifter utgivna av
Statsvetenskapliga föreningen
i Uppsala
Nr 82

Lars Ohlsson

Lokal förvaltning i Sovjetunionen

Sovjeterna: Vision och verklighet

Rabén och Sjögren

© Lars Ohlsson 1979
LiberTryck Stockholm 1979 904003
ISBN 91-29-53187-X

Innehållsförteckning

	Sid.
1. Inledning	7
2. Marx om staten och socialismen	23
2.1 Statens ursprung	23
2.2 Den borgerliga staten	25
2.3 Den socialistiska staten	29
2.4 Sammanfattning och kommentar	35
3. Arbetar- och bondestatens upprättande och konsolidering	39
3.1 Den ryska traditionen	40
3.2 ”Staten och revolutionen”	47
3.3 Oktoberrevolutionen	52
3.4 Sovjeterna och det fredliga maktövertagandet	54
3.5 Kommunistpartiet och sovjeterna	56
3.6 Den nya statsapparaten	62
3.7 Sovjeternas uppbyggnad och verksamhetsprinciper	71
3.7.1 Den lokala sovjetstrukturen	71
3.7.2 Sovjeterna på landsbygden	73
3.7.3 De ”leninistiska principerna”	77
3.7.4 Kommentar	82
3.8 Byråkratiseringen	83
3.9 Leninismen och rådsdemokratin	89
3.10 Sovjeterna i teori och praktik 1917-1923	93
4. Stalinismen och sovjeterna	112
4.1 Staten och demokratin	113
4.2 Socialismen och klasskampen	116
4.3 Statens förstärkande och bortdöende	118
4.4 Partiet och statsapparaten	119
4.5 Partipolitiken och de lokala sovjeternas utveckling	121
4.6 De lokala sovjeternas uppgifter	131
4.7 Motsättningar och problem	135
4.8 Sammanfattning och kommentar	145
4.9 Sovjeterna under stalinperioden i teori och praktik	148

5. Sovjeterna — folkmaktens organ? 162
5.1 Folkstaten 163
5.1.1 Begreppet folkstat 164
5.1.2 Staten, demokratin och vägen mot kommunismen 165
5.1.3 Sammanfattning och kommentar 173
5.2 Sovjeterna och demokratiseringen. Problemet. 176
5.3 Sovjetsystemets vertikala struktur 178
5.4 De lokala sovjeterna som förvaltningsorgan 182
5.4.1 Kompetens och resurser 183
5.4.2 Lagarna 185
5.4.3 Förvaltningspraktikens problem 192
5.4.4 Decentraliseringens sociala och tekniska problematik 196
5.5 Partiets ledning som princip 201
5.6 Sovjetorganen 206
5.6.1 Sovjetsessionen 206
5.6.2 De ständiga kommissionerna 214
5.6.3 Grupper, råd och poster 219
5.7 Deputerade 221
5.7.1 Lagen om deputerades status 222
5.7.2 Den representativa och direkta demokratin 224
5.8 Den deputerade och väljarna 226
5.8.1 Det bundna mandatet 227
5.8.2 Förnyelse och rotation 233
5.8.3 Den deputerade i valkretsen 235
5.8.4 Relationen till väljarna 236
5.8.5 Former för direkt demokrati 237
5.9 Sovjeternas och de deputerades roll och funktioner 240
5.10 Folkstatens sovjeter i teori och praktik 252
5.11 De lokala sovjeternas funktioner kontra självstyrelsetanken 264

6. Lokal förvaltning i öst och väst 284

7. Sammanfattning 292

Summary 303

Litteraturförteckning 312

1. Inledning

Den västliga synen

Den engelske statsvetaren A H. Brown tar i sin bok Soviet Politics and Political Science upp frågan om hur den sovjetiska lokalförvaltningen uppfattas i väst. Han skriver

> Det som mest avhöll forskare från att arbeta med lokal styrelse i Sovjetunionen var uppfattningen att i ett hårt centraliserat politiskt system kunde ingenting av någon betydelse beslutas på den lokala nivån och därför betraktades forskning rörande sovjetisk lokal förvaltning som oerhört tråkigt.[1]

Brown konstaterar, att under senare år har den sovjetiska lokala styrelsen — de lokala sovjeterna — börjat uppmärksammas även av forskare i väst. Till detta bör anmärkas, att observationen är riktig även om dessa studier hittills huvudsakligen fått formen av case-studies, begränsade till omfattning och slutsatser.[2]

Som ett exempel på hur sovjeternas ställning och uppgifter beskrivs kan anföras följande citat från R. Wessons bok The Soviet Russian State.

> Likgiltigheten från människorna på gräsrotsnivå avspeglar deras brist på autonomi. Föremål för en mängd order uppifrån gör de praktiskt taget ingenting på eget initiativ. Omvänt mot de parlamentariska organens traditionella roll skall sovjeterna inte fatta politiska beslut utan medverka i dessas verkställande. Partiets ledarskap är absolut.[3]

I konsekvens med denna beskrivning av sovjeternas osjälvständighet och svårigheter att ta initiativ i lokala frågor följer att

> i praktiken är den lokala sovjetens arbete föga spännande. Dess kontrollfunktion kan bli verkningsfull om partiet beslutar att göra påtryckningar på ett visst område, men kritik är riskabelt, när deputerade ställs inför lokala tjänstemäns vrede (...) Sammanträdena, som är slutna för allmänheten, tenderar att vara tråkiga och formella.[4]

Wesson menar, att den lokala administrationen inte är en gren av sovjeten utan en del av den administrativa apparaten och styrd från centrum. Det ligger

en motsättning i att samtidigt göra den lokala administrationen till ett lydigt instrument för centralmakten och att stimulera initiativ och effektivitet.

Sovjetkritiska marxister har gjort analyser av de ursprungliga sovjeternas öde efter revolutionen men efter 20-talet har de förlorat intresse och förkastas vanligen helt summariskt.[5] Exempelvis så avfärdar den engelske marxisten T. Cliff sovjeterna på ett par sidor i sin bok Russia — A Marxist Analysis. Cliff ger följande karakteristik:

> Officiellt utgör i Sovjetunionen sovjeterna, med högsta sovjet i spetsen, de institutioner, där folksuveräniteten vilar. (...) Det finns en mängd indikationer på att under många år har dessa organ varit föga mer än stämpelorgan, medan den verkliga makten har legat på annat håll.[6]

I de flesta västliga studier ges en likartad bild av sovjeterna som pseudopolitiska organ och initiativlösa verkställare av partiets direktiv. Detta betyder dock inte att de lokala sovjeterna saknar betydelse. Th. Friedgut menar, att de har viktiga funktioner på ett annat plan och uttrycker deras roll på följande sätt.

> Fastän den lokala styrelsens kompetens och handlingsförmåga är kringskuren av den hierarkiska beslutordningen för investeringar och prioriteringar utgör sovjeternas institutioner, som är ett finmaskigt och flexibelt nätverk av funktionella och territoriella organisationer, en välavpassad apparat för mobilisering av medborgarna, kontroll av verkställande och krisåtgärder.[7]

L.G. Churchward, en av de få västliga forskare, som länge ägnat den sovjetiska lokalförvaltningen uppmärksamhet, finner temats betydelse underskattad och påpekar, att

— det är huvudsakligen genom den lokala förvaltningen, som den vanlige medborgaren har kontakt med staten,

— det är genom de lokala sovjeterna, som massdeltagande och självstyrelse kan förverkligas. Detta är viktiga begrepp i den sovjetiska demokratibilden och måste av denna anledning studeras och analyseras,

— relationerna mellan stat och parti kan inte förstås utan att även de lägsta administrativa nivåerna behandlas.[8]

Churchward menar vidare att medborgarna kan uppfatta sovjeterna som demokratiska organ, men samtidigt är partistyrningen hämmande för initiativ.

> Medan sovjetmedborgaren ofta ser centralregeringen som avlägsen och utom räckhåll, så känner de inte någon sådan klar distans mellan sig själva och de lokala myndigheterna. Inte heller kopplar de vanligen samman sin känsla av isolering från ledarskapet med ett förkastande av dettas anspråk på att upprätthålla ett demokratiskt system (...) Å andra sidan förefaller det osannolikt (och detta medges då och då även från sovjetiskt håll) att noggrann partikontroll har hämmat medborgarnas initiativ och att de tenderar att vänta på att kommunistpartiet skall föra fram sin linje innan de kommer med förslag på vad som skall göras och hur specifika problem bör angripas.[9]

Churchward är benägen att tillmäta de lokala sovjeterna större betydelse än tidigare citerade författare och framför allt söker han att noga överväga de sovjetiska ståndpunkterna.

En annan forskare W. Taubman behandlar städernas styrelse och drar några intressanta slutsatser om rollfördelningen inom förvaltningen. Han urskiljer tre grupper av aktörer: partiorgan, stadsförvaltningens organ och storföretagen. Särskilt betonas storföretagens roll. Taubman ger bilden av ett byråkratiskt spel om inflytande, där ofta partiet och den lokala eliten i stadsförvaltningen ställs mot storföretagens intressen. Han sammanfattar sålunda:

> Ironiskt nog bidrar centraliseringen och partimakten, två element som vanligen ses som avgörande för den elitistiska naturen hos sovjetsystemet, till att göra lokal pluralism möjlig. Uppbackning från överordnade ger lokala tjänstemän åtminstone en viss chans att påverka mäktiga industriintressen. Utan partisekreterarnas tyglar skulle företagscheferna verkligen kunna samla tillräcklig makt för att förtjäna beteckningen ”styrande elit”.[10]

J. Piekalkiewicz finner i sin bok Communist Local Government — A Study of Poland också att lokala intressen har fått ökade möjligheter att göra sig gällande och hävdar att det snarast är lokala eliters individuella intressen eller gruppintressen, som tillgodoses.

> Vår studie tyder på att medan de lokala styrelseorganen i många instanser negligerar allmänhetens önskemål, är de högst mottagliga för påtryckningar från de lokala makteliterna och från inflytelserika individer. Detta förhållande är ömsesidigt, eftersom medlem-

> marna av eliterna, systemets förmånstagare, uppvisar största benägenheten att stödja systemet.[11]

Piekalkiewicz vill emellertid inte hävda att några dramatiska förändringar skett till förmån för lokalt inflytande och beslutsfattande. De lokala rådens betydelse ligger primärt på andra områden.

> Råden fyller tre viktiga funktioner: som verkställare av den nationella politiken inom den enhetliga statsadministrationens ram; som viktig informationskanal för det nationella ledarskapet; och, slutligen, som mobiliseringsinstrument för folkligt stöd.[12]

Förhållandena i Polen synes sammanfalla väl med motsvarande förhållanden i Sovjetunionen.

Detta kan så långt sammanfattas på följande sätt. De lokala sovjeterna är underordnade såväl högre organ i statsapparaten som partiets lokala organ. Det finns variationer i bedömningen av graden av styrning, alltifrån uppfattningen om närmast total styrning till ett ganska betydande inflytande för sovjeterna i rent lokala frågor. Beslutsfattandet lokalt innefattar inte endast sovjetorganen och partiets organ utan också storföretagen, vilka administrerar inte endast själva produktionsenheten utan också sociala och kulturella institutioner, serviceinrättningar m.m.

Vidare kan redan här konstateras, med utgångspunkt från vad västliga forskare framhåller, att sovjeten består av två organ med delvis skild kompetens och skilda uppgifter. Dessa betecknas som verkställande och administrativa organ och maktorgan. Av dessa är det verkställande organet i realiteten överordnat och det är i och genom detta, som det lokala beslutsfattandet i sovjeten sker. Detta är viktiga påpekanden. Att studera de lokala sovjeterna innebär dels att undersöka den vertikala förvaltningsapparaten, dels att undersöka den horisontella strukturen inom sovjeten. Exekutivkommitén är nedersta länken i den hierarkiska administrativa apparaten; under överordnade statliga organs och partiorgans styrning och kontroll förmedlas och operationaliseras direktiv uppifrån samt fattas och verkställs lokala beslut. I det horisontella ledet betraktas från sovjetiskt håll sessionen (sovjeten in pleno) som den centrala instansen; där skulle således fattas viktigare beslut och därifrån skulle exekutivkommiténs verksamhet övervakas och kontrolleras. Denna uppfattning delas sällan av iakttagare i väst. Ett syfte med denna undersökning är att bestämma sovjetens roll som förvaltningsorgan i den administrativa hierarkin och att undersöka relationerna mellan sovjetens organ.

Den sovjetiska synen

Det har framgått att slutsatserna i västliga arbeten icke överensstämmer med sovjetiska framställningar av de lokala sovjeternas funktioner och arbetssätt. I APN.s skrift Sovjetunionen -75 heter det på följande sätt:

> De arbetardeputerades sovjeter, valda representanter för statsmakten, utgör Sovjetunionens politiska grundval. Sovjeterna representerar hela folket och uttrycker dess fundamentala intressen. De förkroppsligar folkstyret — sovjetmakten.[13]
>
> Det arbetande folkets suveräna makt genom representationsorganen omfattar inte bara det politiska området. Sovjeterna är på en gång organ för statsmakten och organ för folkets självstyrelse. De avgör alla viktigare frågor rörande det politiska, ekonomiska och kulturella uppbyggnadsarbetet i Sovjetunionen.[14]
>
> De arbetardeputerades lokala sovjeter är en organisk och integrerande del av det enhetliga sovjetsystemet.[15]
>
> De lokala sovjeterna leder de underställda förvaltningsorganens verksamhet, tryggar upprätthållandet av den allmänna ordningen, lagarnas efterlevnad och skyddet av medborgarnas rättigheter, leder det lokala ekonomiska och kulturella uppbygget och fastställer den lokala budgeten. Det är deras skyldighet att dagligen dra försorg om befolkningens bästa, att se till att de arbetande människorna i stad och på land får sina behov och önskningar tillgodosedda så fullständigt och allsidigt som möjligt.[16]

Denna framställning, som direkt återger doktrinen, gäller sovjeternas allmänna uppgifter och ställning. I den ungerske juristprofessorn O. Biharis bok Socialist Representative Institutions utvecklas synen på sovjeters (och motsvarande organ) demokratiska kärna. Den tar också upp förhållandet till kommunistpartiet.

> Socialistisk representation är sålunda en form av indirekt demokrati, vilken i ökande grad kompletteras med en rad direkta demokratiska institut och som absorberar dessa institut eller delar av dem.[17]
>
> I den socialistiska staten formas folkviljan (volonté générale) genom den kontinuerliga interaktionen mellan befolkningens behov och de politiska medel och metoder, som utforskas av partiet. Både då det gäller att uttrycka behoven och då det gäller att visa tendenserna i den politiska-sociala utvecklingen, så som de analyserats

fram av partiet, spelar statsmaktens representativa organ så att säga en nyckelroll. Ju lägre nivå som statsmaktens organ verkar på, desto mer direkt och öppet visar sig manifestationen av befolkningens behov. Samtidigt blir så mycket mer tvingande arbetet med de funktioner, som är förknippade med fostran och med utveckling av befolkningens politiska medvetenhet.[18]

Representationens traditionella mening består i de representativa organens ensidiga förpliktelser och aktiviteter; dessa organ sammanfattar befolkningens vilja och uttrycker denna i sina normativa akter, medan (...) i en socialistisk stat de representativa organens funktoner täcker mera än detta. Folkets fostran och vägledning, och dessutom anslutning av befolkningen till statliga och sociala aktiviteter, är lika viktiga funktioner för dessa institutioner.[19]

I sammanfattning redovisas här de socialistiska representativa organens sammansatta roll enligt den östeuropeiska synen. Det är en teoretisk och normativ framställning men den gör samtidigt anspråk på att vara en beskrivning av faktiska förhållanden i Sovjetunionen och östeuropa. Parti och sovjeter framställs som samverkande och kompletterande strukturer i utrönande av sociala problem och befolkningens behov och i val av politiska mål och metoder. Sovjeterna betecknas som representativa organ men det är icke en enkelriktad vilja, som omsätts i beslut utan det finns också en fostrande och vägledande funktion från partiet-staten gentemot folket. Man bör också lägga märke till betoningen av samexistensen mellan representativ och direkt demokrati, där dessa två demokratiformer icke är statiska utan genomgår en utvecklingsprocess, som består i tillväxt av element och organisationsformer av direkt demokrati.

Vi har härmed kommit in på det ideologiska sammanhang, i vilket sovjeterna också bör ses och bedömas för att nå fram till en bättre förståelse av deras funktioner och utveckling.Ur detta perspektiv studeras sovjeterna sällan i västliga icke-marxistiska studier. Ideologin redovisas möjligen som fond men vanligen finner sovjetologer ideologiska teser vara föga relevanta för att förstå de lokala sovjeternas funktionssätt. Ideologin fungerar, menar man, som en legitimation — här som i många andra delar av systemet — men den har icke någon självständig betydelse som förklaringsgrund till utkristalliserade relationer.

Det råder inget tvivel om att de lokala sovjeternas funktioner och verksamhetsformer idag skiljer sig från de vid revolutionen avsedda och i någon mån förverkligade. Som exempel på hur sovjeternas verksamhet och

uppgifter beskrevs kan anföras några citat från Kommunismens ABC, skriven och publicerad 1919 som kommentar till bolsjevikpartiets nya program. Författare är två ledande bolsjeviker — N. I. Bucharin och E. A. Preobraženskij.

> Genom sovjetdemokratin blir arbetarorganisationerna inte blott inte utträngda från förvaltningen, utan tvärtom, de blir just organ för förvaltningen. Men då sovjets och andra arbetarnas och böndernas organisationer omfattar miljoner arbetande, så lyfter sovjetmakten för första gången till nya uppgifter en otalig massa människor, som förut varit bortglömda och inte kunde göra sig gällande. Till gemensamt arbete genom sovjets, fackföreningarna, fabrikskommittéerna dras allt större massor av folket, arbetarna och de fattiga bönderna. I de små landsortsstäderna och i byarna sysselsättes med förvaltningsarbete och det nya livets uppbyggnad mängder av människor, som aldrig förr sysslat med dylikt. På detta sätt förverkligar sovjetmakten *den mest demokratiska självförvaltning av de olika trakterna och de breda massornas indragande i detta arbete.*[20]

> Vi måste göra vårt yttersta för att i arbetet i sovjetorganen så breda lager som möjligt av proletariatet och landsbygdens fattiga deltar.[21]

Sovjetmakten skulle inte endast betyda en unik breddning av deltagandet i förvaltningen och en självstyrelse av nytt slag. Det är också fråga om ett nytt förhållande mellan väljare och valda representanter i sovjeten.

> ... utövandet av rösträtten av arbetarna och de fattiga bönderna är en mycket enkel och lätt sak. Dessutom kan envar, som valts till en sovjet, återkallas och i hans ställe väljas en annan. Om representanten illa fyller sina plikter, blir sin fana otrogen o.s.v., kan han återkallas. Denna återkallningsrätt är ännu ingenstans i så hög grad genomförd som i sovjetrepubliken.[22]

Genom några citat har jag i mycket allmänna drag här sökt visa den ursprungliga synen på sovjeterna i Ryssland, hur deras ställning och uppgifter framställs i Sovjetunionen idag och hur västliga sovjetforskare uppfattar deras verkliga funktioner och plats i förvaltningen och det politiska systemet.

Syfte och metod

Utgångspunkten för mitt arbete var ursprungligen att undersöka ''de leninistiska principernas'' betydelse för de lokala sovjeternas arbete.

Begreppet ''leninistiska principer'' syftar i sovjetiskt språkbruk på vissa grundläggande principer för den socialistiska statens struktur och funktioner. Dessa principer framfördes av Lenin men härleddes av honom från Marx analys av Pariskommunen — det första försöket till en socialistisk statsbildning. Principerna har varierats till formulering och urval under sovjetstatens utveckling men exempelvis den demokratiska centralismen, föreningen av lagstiftande och verkställande makt, de folkvaldas bundna mandat och massdeltagandet har kontinuerligt redovisats som fundament för de sovjetiska förvaltningsorganens verksamhet.

Mitt syfte var på ett första stadium att analysera dessa principer som sådana, d.v.s. deras avsedda betydelse för upprättandet av en lokal förvaltning baserad på självförvaltning och massdeltagande och därefter studera deras konkreta tillämpning eller innebörd i ett utvecklingsperspektiv. Därigenom skulle vissa slutsatser kunna dragas om i vilken utsträckning man lyckats förverkliga de specifikt socialistiska särdragen i sovjetstatens förvaltning.

Det visade sig emellertid ganska snabbt att en sådan målsättning inte var särskilt fruktbar. Den omvandling, som skedde redan tidigt efter revolutionen, innebar att nya relationer upprättades mellan centralmakten och den lokala förvaltningen. Detta hade även ett avgörande inflyande över de lokala sovjeternas organisation, förhållandena mellan sovjetens organ och mellan sovjeten i sin helhet och medborgarna. De leninistiska principerna har därmed kommit att förlora relevans för sovjeternas verksamhet, struktur och relationer till befolkningen i en sådan utsträckning att just deras tillämpning blivit mindre intressant som studieobjekt.

Det har visat sig nödvändigt att ta upp även andra aspekter än de ursprungligen avsedda. En viktig sådan kompletterande aspekt är sovjeternas faktiska funktioner. Den ''modell'', som motsvarar de leninistiska principerna undergår stora förändringar. Centralstyrningen ställer andra krav på sovjeterna än vad som förutsetts. En fråga jag fortlöpande söker belysa gäller vilka funktioner de lokala sovjeterna faktiskt tilldelas, under inverkan av vilka faktorer dessa funktioner bestäms och hur de förhåller sig till dem, som kan deduceras från principerna.

Jag har disponerat min undersökning i fyra huvudkapitel. Efter en presentation av Marx syn på staten och socialismen med analys av Pariskom-

munen som en del följer en kronologisk uppföljning av sovjeternas skapande, deras inlemmande i sovjetstaten och deras utveckling vidare fram till mitten av 70-talet. I ett kort avslutningskapitel görs en jämförelse mellan den kommunala självstyrelsen i väst och de lokala sovjeternas aktuella förvaltningsstruktur och praktik, dess syfte är att skilja mellan det generella och det specifikt sovjetiska.

Begreppet lokala sovjeter fordrar en speciell kommentar. I den sovjetiska terminologin återfinns endast begreppen centrala och lokala (*mestnye*) sovjeter, således inte begreppsligt någon regional mellannivå, såsom är vanligt i väst. Lokala sovjeter är följaktligen inte endast små administrativa enheter i omedelbar kontakt med befolkningen utan bland dessa återfinns också t.ex. oblastsovjeter, vilka omfattar förvaltningsområden i storleken hundratusentals kvadratkilometer och med mångmiljonbefolkning. Det är emellertid inte dessa stora administrativa områden jag undersöker utan i första hand de lägsta nivåerna — mindre städer och andra samhällen, stadsdelar (stadsräjonger) och byar — och till viss del de däröver stående sovjeterna — medelstora städer och landsbygdsräjonger. Exakt vilken typ av sovjeter som behandlas redovisas i olika fall och beroende av om sådan redovisning är möjlig och nödvändig. Särskilt på de historiska avsnitten, d.v.s. de avsnitt som rör tiden före 1960, har endast mera generella utvecklingstendenser i förhållandet mellan centrala och lokala organ och för hela sovjetsystemet redovisats och diskuterats. Endast i vissa fall har där preciserats nivå och typ av sovjeter. Bland de lokala sovjeterna återfinns också speciella nationella områden — autonoma oblast och nationella kretsar. Dessa har icke alls behandlats i mitt arbete; även detta beroende på strävan att hålla nere omfattningen på undersökningen. Tilläggas bör att sovjetstrukturen är enhetligt uppbyggd på olika nivåer och att på varje nivå är sovjeten det organ, som samtidigt förväntas representera den lokala befolkningen och centralmakten — sovjetfolket i sin helhet.

Den första delen av min studie centreras kring följande frågeställningar: de ryska kommunisternas teori om staten, särskilt den statliga organisationens struktur och funktioner under socialismen; den lokala styrelsens roll i denna statliga struktur; den lokala nivåns faktiska toll i den statsapparat, som byggdes upp efter revolutionen; orsakerna till den statliga strukturens utformning och fördelningen av beslutsfattande och funktioner mellan olika sektorer och nivåer; den reella strukturens förhållande till den ursprungliga teorin och målsättningen. Avhandlingens

första kapitel ägnas alltså till stor del frågan om de ryska kommunisternas intentioner, förhållandet mellan dessa intentioner och den långsiktiga målsättningen (perspektivet mot kommunismen) samt de konkreta lösningarna i förhållande till politiska och ideologiska grundsatser och målsättningar. Därefter koncentreras framställningen mera till frågan om hur förhållandena faktiskt utformas och utvecklas, d.v.s. de konkreta strukturerna, den reella funktionsfördelningen, relationen mellan de lokala styrelseorganen och medborgarna samt de problem, som uppstår i skärningen mellan dessa förhållanden och långsiktiga målsättningar. Dessa olika frågor följs upp från 20-talet till mitten av 70-talet.

Detta är ett mycket omfattande undersökningsområde. Endast en enkel kartläggning av doktrin och normativt material vad gäller struktur och funktioner kräver en omfattande undersökning. Min avsikt är inte endast att redovisa utvecklingen utan också att analysera orsakssammanhang och ange vissa effekter av de uppgifter och funktioner, som tilldelas de lokala förvaltningsorganen/sovjeterna. Jag har tvingats att avstå från grundligare redovisning av vissa förhållanden. Exempelvis kommer formella bestämmelser och formell kompetens att redovisas i relativt liten utsträckning; vidare kommer de uppnådda resultaten på de sektorer inom vilka de lokala sovjeterna är verksamma att behandlas mycket översiktligt. Det bör dock framhållas, att faktiskt har betydande resultat åstadkommits i Sovjetunionen sedan 1917 inom t.ex. skolväsendet, sjukvården, kommunikationsväsendet, bostadsbyggandet och vad gäller daglig service av olika typer. Det är dock inte så mycket denna kvantitativa sida, som jag har ägnat min studie, utan mera vilken roll sovjeterna har spelat och t.ex. med vilka metoder resultaten har uppnåtts.

Vissa intressanta frågeställningar, som knappast kan analyseras i detalj, men som öppnar sig för intressanta resonemang och vissa preliminära analyser, påpekas men blir inte speciellt behandlade. Detta gäller t.ex. effekterna av den lokala förvaltningens avskiljning från politiskt beslutsfattande och inflytande över planering och ekonomisk samordning. Det kan också sägas gälla för det lokala beslutsfattandets konkreta struktur. Ett viktigt problem utgör frågan om vilka komponenter, som betingar och i förhållande till ett givet utvecklingsmål kräver en centralisering. Detta innefattar problemet rörande i vilken mån den teknisk-ekonomiska utvecklingen också inrymmer en centraliseringstendens oavsett ekonomiskt-politiskt system. Där finns också frågan om den förda politikens nödvändighet och funktionalitet i förhållande till stipulerade mål

samt hur en alternativ politik för den lokala förvaltningen kunde ha sett ut och vad den kunde ha gett för resultat.

Jag har relativt utförligt behandlat tre områden. För det första gäller det sovjeternas dualistiska karaktär d.v.s. den delning av sovjeten i en beslutande-verkställande del och en del, vars uppgift är att bibehålla kontakten mellan partiet/statsapparaten på den lokala nivån och medborgarna samt att skapa förutsättningar för politiska målsättningars och centrala direktivs verkningsfullhet. För det andra — och detta är en angränsande fråga — behandlas relationerna mellan sovjeterna, de deputerade och medborgarna. Detta är också en undersökning av demokratiska element i sovjeternas verksamhet. Synpunkter ges på såväl sovjeternas karaktär av representativa organ som de inslag av direkt demokrati, som hävdas vara ett inslag i den sovjetiska demokratibilden. Vidare kommer participationen (deltagandet), som även kan betraktas som en komponent i en demokratisk förvaltning, att studeras och dess karaktär att bedömas. Ett sätt att mäta demokratin i ett visst system kan vara att studera graden av åsiktsöverensstämmelse mellan beslutsfattare och allmänhet. Detta fordrar emellertid intervjuundersökningar, vilket i detta fall knappast är genomförbart.[23] För det tredje — vilket delvis är en sammanfattning av föregående deluppgifter men också en utvidgning — har jag sökt göra en övergripande funktionsbestämning för de olika perioderna. Följande funktioner diskuteras i avhandling: förbilligande och effektivisering av förvaltningen; mottagande och operationalisering av direktiv från parti- och statsorgan; uppgifter av informations- och kontrollkaraktär; massorganisering och mobilisering av befolkningen; socialisation; rekrytering för vidare uppgifter inom stat och parti. Som en särskild funktion kan också ses att bibehålla den revolutionära kontinuiteten ideologiskt och begreppsligt genom sovjetstrukturen.

Jag har sålunda i avhandlingen tagit upp vissa teoretiska och funktionella aspekter på de lokala sovjeternas arbete och redovisat och analyserat dessa i ett utvecklingsperspektiv. En mera detaljerad undersökning har endast gjorts i det kapitel, som gäller förhållanden under innevarande period, d.v.s. efter stalintiden.

Jag har också behandlat frågorna ur ett mera praktiskt perspektiv. Detta betyder, att doktrinen i dess ursprungliga form och med dess variationer under sovjetstatens utveckling redovisats och analyserats i relevanta delar. Därjämte har jag sökt bestämma sovjeternas verkliga verksamhetsformer och uppgifter samt de motsättningar, som finns mellan doktrinens

bestämmelser och synsätt och denna praxis. Synpunkter har också lagts på orsakerna till avvikelser, t.ex. om doktrinen icke avser att reflektera eller vägleda praktiken eller om doktrinen icke är möjlig att förverkliga av politiska eller sociala skäl. För att precisera de strävanden, som finns från det styrande kommunistpartiet i förhållande till sovjeterna, har normativt material, t.ex. vissa lagtexter, redovisats och analyserats. Slutsatser om sovjeternas funktioner, relationen till överordnade organ och till medborgarna grundar sig alltså på en studie av doktrinens synsätt, vad som stipuleras för verksamheten och vad, som konkret kännetecknar de lokala sovjeternas arbete. Den metod, som används i avhandlingen, är genomgående kvalitativ. Särskilt i de avsnitt, som gäller utvecklingen fram till den aktuella perioden, har material till viss del hämtas från västliga och nutida sovjetiska monografier och översiktsverk. Detta beror dels på att endast en översiktlig framställning och karakterisering eftersträvats, dels på att sovjetiskt källmaterial är svåråtkomligt och, då det är tillgängligt, ofta har en direkt propagandistisk karaktär. Det kapitel, som gäller den aktuella perioden, gör större anspråk på utförlighet. För denna period gäller också att materialtillgången är kvantitativt betydligt bättre och därtill att materialet i viss utsträckning har förändrats till sin kvalité.

Jag baserar undersökningen till viss del på kritiskt material. Givetvis måste uppmärksamt studeras om annat material ger en annan bild av situationen. Det finns ganska rikligt med kritiska synpunkter på sovjeternas arbete även i den sovjetiska litteraturen men det positiva materialet är mycket dominerande. Viktigt är emellertid att observera vilken kategori av material man har att göra med ur aspekten doktrin, norm och verklighetsbeskrivning. Det är också av betydelse, att man urskiljer vad, som faktiskt sägs i materialet. Sifferuppgifter över t.ex. deltagare i sovjeternas arbete eller avgivna verksamhetsrapporter säger föga om vad, som faktiskt uträttas eller medborgarnas möjlighet att påverka beslut och åtgärder. De vanliga uppräkningarna av sovjeternas rättigheter och skyldigheter säger också föga om hur detta omsätts i praktiken. De kritiska artiklar, som jag till viss del baserar min undersökning på står sällan i motsats till vad, som sägs i annat material. Det är i stället fråga om två olika nivåer med olika syften: en doktrinnivå, som fyller en vägledande eller legimiterande funktion och en verklighetsnivå, som dels är avsedd att informera myndigheterna eller andra sovjetarbetare om vilka problem som finns och deras orsaker, dels kanske också är avsedd att utgöra en kanal för att ventilera missnöje och därmed ge en öppning åt kritisk opinion. Det bör

också framhållas att det finns en uppenbar osäkerhetsfaktor då man arbetar med sovjetiskt material. Debatten är som bekant inte fri. Därför kan möjligen en alltför positiv bild ges av förhållandena (även om man använder kritiskt material) men det är också tänkbart, att man ger en alltför dyster bild av läget. Det som kan sägas härvidlag är att man måste, för att kunna ge en rättvisande framställning, ha en god helhetskunskap om sovjetsamhället och med stor noggrannhet studera och jämföra material av olika typer samt givetvis inte generalisera positiva eller negativa erfarenheter utifrån enstaka exempel.

Litteraturen

Den västliga litteraturen kring mitt tema, som jag utnyttjat, kan indelas i följande huvudkategorier: 1) större översiktsverk över det sovjetiska politiska systemet och samhällsstrukturen, t.ex. M. Fainsod; How Russia is Ruled; L.G. Churchward, Contemporary Soviet Government; D. Lane; Politics and Society in the USSR; 2) teoretiska studier över sovjetstaten och dess doktrinutveckling, t.ex. L. Kofler, Stalinismus und Bürokratie; Collignon, Létat du peuple tout entier en Union Soviétique; 3) ett antal tidskriftsartiklar över speciella problem; 4) monografier och case-studies över lokal styrelse, t.ex. D.T. Cattell, Leningrad: A Case Study of Soviet Urban Government; W. Taubman, Governing Soviet Cities; M. Mote, Soviet Local and Republic Elections; 5) studier över de lokala partiorganen. Mest kända exempel är Ph. Stewart; Political Power in the Soviet Union. Slutligen kan nämnas 6) arbeten över den lokala styrelsen i de östeuropeiska länderna av sovjettyp. Här kan särskilt nämnas ett grundligt arbete: J. Piekalkiewicz, Communist Local Government — A Study of Poland. Det sistnämnda arbetet är det enda större arbete med en allsidig belysning av de lokala råden skrivet i väst, som jag har haft tillgång till. Dess värde för min del begränsas givetvis av att de polska förhållanden inte direkt kan överföras på Sovjetunionen.

Det kan också nämnas att för att få en överblick över kommunala problem i väst har jag studerat vissa arbeten över framför allt svensk förvaltning.

I en sammanfattande bedömning av detta skiftande material i förhållande till mitt ämne kan fastslås, att tillgången på centralt material är dålig. Detta kan synas förvånande men, som tidigare noterats, är det icke sovjeterna som i första hand tilldragit sig västliga sovjetforskares uppmärksamhet. Orsakerna är dels sovjeternas obetydliga roll ur beslutsfat-

tandets synpunkt, dels svårigheterna att få tillgång till material och särskilt källmaterial. Över huvud taget har sovjetforskningen i väst i mindre grad ägnats studier över förhållanden på basplanet. Detta måste ses som en lucka i kunskapen om sovjetsamhället och dess politiska system.

Även kommunalforskningen i väst är ganska dåligt utvecklad. Jag tänker då närmast på arbeten kring sådana frågor som den kommunala demokratins utveckling kontra statligt inflytande och former av planering.[23] I den mån jag ägnat uppmärksamhet åt denna problematik har dock syftet endast varit att finna vissa jämförelsepunkter med sovjetisk utveckling. Bristen på material härvidlag har icke varit något avsevärt problem för mitt vidkommande.

Det sovjetiska material som jag använt kan uppdelas i följande kategorier: 1) Böcker, artiklar och tal av partiledare, t.ex. Lenin, Stalin och Chruščev; 2) lagsamlingar och partiresolutioner; 3) översiktsverk och handböcker; 4) vetenskapliga monografier över t.ex. sovjeternas historia, sovjeternas roll i den politiska strukturen och inom förvaltningsapparaten, sovjeternas ekonomiska funktioner, allmänhetens deltagande i sovjeternas verksamhet; 5) rapporter om sovjeternas praktik — särskilt genom tidskriftsartiklar; 6) kritik och polemik (tidskrifts- och tidningsartiklar, insändare i tidningar etc.). Dessutom kan tilläggas 7) sociologiska undersökningar bland annat byggda på intervjumaterial och 8) statistik redovisad i undersökningsrapporter, i årsrapporter och fragmentariskt i flera olika sammanhang.

För åren fram till omkring 1960 är det i huvudsak endast material av typ 1—3, som dominerar i mitt arbete, därefter material av typ 4—5 med inslag från kategorierna 6—8. Perioden från början av 60-talet med dess strävan att aktivera sovjeterna innebär att ett kvantitativt betydande material publiceras — c:a ett tiotal centrala handböcker, vetenskapliga arbeten och undervisningslitteratur och ett otal tidskriftsartiklar och tidningsinlägg årligen. Strömmen av böcker har mattats under 70-talet. Dessa fakta tycks peka mot att någon materialbrist inte föreligger, men man kan ändå hävda att så är fallet. Detta beror på materialets karaktär.

Den sovjetiska forskningen följer på alla områden principen om partitrohet (partijnost'). Detta på grund av att partiet anses vara eller måste betraktas som bärare av den ideologisk-politiska kunskapen och medvetenheten. Forskare, läroboksförfattare, journalisters och naturligtvis propagandisters uppgift är att stödja partilinjen, utveckla de strukturer som finns i den riktning, som partiet föreskriver, att göra dessa strukturer ändamålsenliga och effektiva. Detta gäller i alla viktigare frågor, såvida inte

diskussion av friare art föreskrivits eller accepterats av partiet. Det är således ytterst sällsynt att man finner kritik riktad mot partilinjen eller förslag till alternativa lösningar på problem där partiets ståndpunkt är klar och uttalad. Däremot kan det finnas frågor, som ligger vid sidan av partiets uttalade inställning, i vilka förslag framkommer eller kritik riktas mot rådande förhållanden. Av ett visst värde är också utnyttjandet av ''kremlologins'' välkända metod att söka dold information genom formuleringar, tonviktsförskjutningar etc.

Den fråga, som materialet omedelbart tycks kunna ge svar på är vilken utveckling som ses som önskvärd och realistisk ur partiets synvinkel. Men även i detta finns svårigheter därigenom att den fastslagna linjen ofta är ideologisk och abstrakt och dess reella innebörd i en konkret förvaltningspraktik är ofta svårbestämbar. Detsamma gäller för motiveringar till beslut och förändring av den politiska linjen. Den ideologiska begreppsapparaten och den fastslagna utvecklingsriktningen utgör en obligatorisk ram för förklaringar till större ingrepp i den sociala-politiska och ekonomiska strukturen. Det är givetvis nödvändigt att förhålla sig kritisk till de officiella utsagorna och med hjälp av kända förhållanden analysera motiv och faktiska konsekvenser av beslutade åtgärder. En motsvarande kritisk inställning är nödvändig i studiet av alla samhällssystem. Det som gör problemet brännande och svårlöst är att man så gott som helt hänvisas till officiellt material eller i varje fall material, som inte intar eller söker inta en neutral ståndpunkt.

Sammanfattningsvis kan sägas att bristen på kritiskt eller neutralt material gör att massan av material i sig knappast gör en undersökning lättare — det kan t.o.m. tänkas försvåra en nödvändig objektivitet — men detta material måste givetvis utnyttjas och analyseras. I det inryms en oerhört stor mängd information både i ideologiska ståndpunkter, eftersträvad utveckling och konkreta förhållanden och problem.

Noter till kapitel 1

1. A. H. Brown, Soviet Politics and Political Science, s. 48.
2. Bland studier i bokform över de lokala sovjeterna och deras verksamhet ur olika aspekter kan nämnas D. T. Cattell, Leningrad: A Case Study of Soviet Urban Government; M. Mote, Soviet Local and Republic Elections; W. Taubman, Governing Soviet Cities.
   Bland tidskriftsartiklar kan nämnas följande från Soviet Studies: Morton, The Leningrad District of Moscow — An Inside Look (2/68); Jacobs, Soviet Local Electi-

ons: What they are and what they are not (1/70); Frolic, Municipal Administrations, Departments, Commissions and Organizations (3/71).

3. R. Wesson, The Soviet Russian State, s. 203.
4. Ibid., s. 204.
5. Det är framför allt inom den s.k. rådssocialistiska rörelsen, som sovjeterna i revolutionen studerats. Dåtida representanter för denna riktning var t.ex. K. Korsch, A. Pannekoek och H. Gorter, vilka har gett flera bidrag till analysen av de ryska sovjeterna och rådsproblematiken i allmänhet. Bland senare verk kan nämnas Ertl, Alle Macht den Räten? och Brinton, Fabrikskommittéerna i ryska revolutionen.
   I antologierna Die Rätebewegung, del 1 och 2, samt Arbeiterdemokratie oder Parteidiktatur, del 1 och 2, är samlade analyserande och deskriptiva bidrag från åren omkring 1917.
   Bland intressanta moderna bidrag till diskussionen om rådsproblematiken kan nämnas Salvadori/Rieser, Rätesystem und Maoismus.
6. T. Cliff, Russia — A Marxist Analysis, s. 72.
7. Th. Friedgut, Community Structure, Political Participation, and Soviet Local Government: The Case of Kutaisi, s. 289 f., i Soviet Politics and Society in the 1970's, ed. H. Morton/R. Tökés.
8. Jfr. L. G. Churchward, Contemporary Soviet Government, s. 172.
9. Ibid., s. 187.
10. W. Taubman, Governing Soviet Cities, s. 112.
11. J. Piekalkiewicz, Communist Local Government — A Study of Poland, s. 245.
12. Ibid., s. 246.
13. Sovjetunionen -75, s. 120.
14. Ibid., s. 121.
15. Ibid., s. 129.
16. Ibid.
17. O. Bihari, Socialist Representative Institutions, s. 104.
18. Ibid., s. 107.
19. Ibid., s. 108.
20. N. I. Bucharin/E. A. Preobraženskij, Kommunismens ABC, del 2, s. 20.
21. Ibid., s. 21.
22. Ibid., s. 34.
23. Vissa icke entydiga data framkommer i R. A. Safarov, Obščestvennoe mnenie (särskilt s 161 ff). Detta kan jämföras med de data som Piekalkiewicz tagit fram i sin undersökning av polska förhållanden. Jfr Piekalkiewicz, a. a., s. 257 ff.
24. En lucka fylls av de arbeten, som lagts fram av den svenska kommunalforskningsgruppen under samlingsrubriken Den kommunala självstyrelsen.

2. Marx om staten och socialismen

För marxismen är frågan om statens roll betydelsefull inte endast i analysen av förhållandet mellan ekonomisk makt och politisk makt och för taktiken för arbetarklassens erövrande av den politiska makten utan också i det långsiktiga perspektivet — vad tesen om statsmaktens bortdöende innebär i praktiken och hur denna process sker och påverkas genom den praktiska politiken i övergångssamhället till socialismen.

För Marx och hans efterföljare var utgångspunkten för samhällsanalysen de ekonomiska förhållandena — produktionsförhållandena — där äganderätten spelar en primär roll. Men produktionsförhållandena stod också i direkt förbindelse med den politiska makten. Den ekonomiskt härskande klassen kunde utöva ett direkt eller indirekt avgörande inflytande över den politiska makten. För Marx framstod som uppenbart, att borgarklassens makt i den kapitalistiska staten endast kunde brytas genom en våldsam omvälvning där statsapparaten övertogs av arbetarklassen och en genomgripande förändring av ägandeförhållandena ägde rum. Den nya stat — arbetarstat — som så upprättades betecknades proletariatets diktatur. Denna stat skulle vara av ett kvalitativt nytt slag — både till sin uppbyggnad och sina uppgifter.

Denna undersökning utgör en studie av hur den lokala makten byggs upp och utvecklas i den första stat, som betecknades proletariatets diktatur — Ryssland. Min avsikt är att sätta in detta skeende i ett ideologiskt-politiskt perspektiv. Vi kommer således först att göra en sammanfattning av Marx och Engels statslära. Det viktiga är att belysa de gemensamma och särskiljande elementen i den borgerliga staten och arbetarstaten samt de nya organisationsformer och funktioner, varigenom staten får en kvalitativt ny karaktär och som anses utgöra ett villkor, för den transformationsprocess, där omvandlingen av produktionsförhållandena mot ett reellt arbetar- och folkstyre utan en specifik statlig makt är det yttersta målet.

2.1 Statens ursprung.

I F. Engels Familjens, privategendomens och statens ursprung görs en undersökning av det ursprungliga kommunistiska samhället och de krafter

som ledde till statsbildningen. I allt väsentligt motsvarar framställningen också Marx syn på utvecklingen.

Engels urskiljer tre stadier i samhällets uppdelning i klasser — tre arbetsdelningar. Det är denna sociala skiktning, som skapar behovet av en överordnad institution — en statsapparat.

Engels finner att det ursprungliga samhället var ett stamsamhälle. Varje stam framställde den produktmängd som var nödvändig för dess existens. Genom förbättring av verktyg och arbetsmetoder skedde en produktionsökning. ''Den mänskliga arbetskraften'' fick ''möjlighet att åstadkomma en större produktmassa än vad som gick åt för att underhålla denna arbetskraft''.[1] Samtidigt ökas arbetsmängden och behov uppstår av att tillföra ny arbetskraft. Detta sker genom att krigsfångar förvandlas till slavar. Engels säger: ''Ur den första stora samhälleliga arbetsdelningen framgick samhällets första stora uppdelning i två klasser: herrar och slavar, utsugare och utsugna''.[2]

Under följande århundranden fortgår utvecklingen av jordbruket. Järnet tas i bruk och därmed möjliggörs framställningen av nya produkter i ökande omfattning. Varuutbytet tar fart. Engels drar slutsatsen: ''En så mångskiftande verksamhet kunde inte längre utövas av samma individ: den andra stora arbetsdelningen ägde rum: hantverket avsöndrades från jordbruket''.[3] Genom det växande behovet av arbetskraft kommer nu slavarna att spela en socialt nödvändig roll. De ägandes förmögenheter växer. ''Skillnaden mellan rika och fattiga dyker upp vid sidan av skillnaden mellan fria och slavar — med den nya arbetsdelningen en ny splittring av samhället i klasser''.[4]

Den tredje stora arbetsdelningen, som Engels menar markera inträdet i civilisationen, ''skapar en klass, som inte mer sysselsätter sig med produktionen utan blott med produktionsutbyte — köpmännen.''[5] Detta stadium kännetecknas också, enligt Engels, av varuproduktionen, d.v.s. produktion av bytesvärden och införandet av mynt knutet till metallvärdet. Därmed hade grunden lagts för en snabb expansion av produktivkrafterna och en motsvarande koncentration av ekonomisk makt och förmögenhet. De sociala klyftorna vidgades.

Detta utgör kortfattat den ekonomiska bakgrunden till den politiska maktens institutionalisering i form av staten. Med Engels ord hade ett samhälle uppstått, ''som inte blott var ur stånd att åter försona dessa motsättningar utan allt mer måste driva dem till sin spets. Ett sådant samhälle kunde blott äga bestånd antingen under en fortsatt öppen kamp mellan dessa klasser eller också under herraväldet av en tredje makt, vilken —

skenbart stående över de varandra bekämpande klasserna — höll deras öppna konflikt nere och på sin höjd lät klasskampen utkämpas på det ekonomiska området, i s.k. laglig form. Gentilordningen hade levt ut sin tid. Den hade sprängts genom arbetsdelningen och dess resultat, samhällets delning i klasser. Den ersattes av staten."[6]

Det kännetecknande för staten i dess första former var, menar Engels, den territoriella avgränsningen och inrättandet av en "offentlig våldsmakt". För att underhålla denna offentliga makt krävdes skatteindrivning från folket. Detta blev en av de viktigaste uppgifterna för statstjänstemännen. Så småningom har statsapparaten fått alltmer differentierade uppgifter. Detta förändrar dock inte statens kärna, dess primära funktion. "Det civiliserade samhällets sammanfattning är staten, som under alla mönstergiltiga perioder undantagslöst är den härskande klassens stat, och under alla förhållanden väsentligen förblir en maskin för att hålla nere den undertryckta, utsugna klassen".[7]

Man kan måhända kritisera Engels framställning både för förenklingar, oklarheter och direkta sakfel. Detta är dock inte den uppgift jag ställer mig. Detta inledande avsnitt tjänstgör uteslutande som en belysning av marxismens klassiska statsuppfattning: staten som en konsekvens av de sociala motsättningarna och klassdelningen; staten som den ekonomiskt härskande klassens politiska maktattribut och verktyg.

2.2 Den borgerliga staten.

Statens roll förblir således enligt den grundläggande synen densamma i alla klassamhällen. Vad som sker är att de härskande klasserna avlöser varandra vid makten alltefter förändrade ekonomiska betingelser. Inom varje samhällsformations ramar sker en ekonomisk tillväxt, en utveckling av produktivkrafterna. Men denna utveckling kräver också förändring av de sociala förhållandena. Mäktiga ekonomiska krafter kräver att få tillgång till den politiska makten för att anpassa lagstiftning och ideologiska grundvalar efter de växande produktionskrafternas behov. Varje framväxande klass strävar efter att erövra statsmakten och att utnyttja denna för sina behov — politiska, ideologiska och ekonomiska.

Liksom Marx huvudsakligen ägnar sina studier och teorier åt det kapitalistiska produktionssättet är det överbyggnaden inom detta produktionssätt och därmed den borgerliga staten, dess form och regim, som han behandlar i sina skrifter.

1800-talet innebar demokratins genombrott i industriländerna. Marx ser detta som ett uttryck för kapitalets behov och ett resultat av klassrelationerna. Arbetarklassens numerära tillväxt är en följd av kapitalets koncentration; arbetarklassens höjda utbildningsnivå betingas av den tekniska utvecklingen och dess krav. Dessa faktorer leder till en klassorganisation och en höjning av den politiska medvetenheten; viljan och förmågan att arbeta för ekonomiska och politiska krav växer. Borgarklassen tvingas att i eget intresse upprätta institutionella och juridiska ramar för ett politiskt inflytande från det arbetande folket. Detta är den borgerliga demokratins och parlamentarismens ekonomiska bakgrund.

Marx ser i den borgerliga demokratin med dessa olika fri- och rättigheter och framför allt den allmänna rösträtten ett hjälpmedel i etablerandet av arbetarklassens makt. Samtidigt framhåller han reformismens otillräcklighet för denna uppgift[8] och dess tendens att leda in den socialistiska rörelsen i en falsk föreställning om vad som konstituerar maktförhållandena i det borgerliga samhället och vilken strukturell omvandling, som fordras för att bryta dessa förhållanden.

Marx är konsekvent i påvisandet av den ekonomiska nivåns bestämmande roll. Det är den ekonomiska strukturen i det kapitalistiska samhället, som måste omformas. Framför allt måste det privata ägandet till produktionsmedlen avskaffas. Marx riktar hård kritik mot uppfattningen om samhällets uppdelning i en politisk-offentlig och en privat sfär. Detta, menar han, lägger grunden för en kraftlös administration, en överbetoning av viljans betydelse och en brist i förståelse för de sociala problemens verkliga rötter. I ett tidigt verk uttalar han sig på följande sätt.

> Ju mäktigare staten är och ju mera politiskt sålunda ett land är, desto mindre benägen är den att söka roten till sociala missförhållanden och att förstå den allmänna förklaringen till dessa i själva *statens princip*, det vill säga i *samhällsstrukturen*, för vilken staten är det aktiva, medvetna och officiella uttrycket. *Politiskt* tänkande är verkligen *politiskt* tänkande i den meningen att tänkandet äger rum inom politikens ramar. Ju klarare och kraftfullare politiskt tänkande är, desto *mindre* är det i stånd att förstå de sociala missförhållandenas natur.[9]

Ur detta citat framgår, att Marx ser staten som ett resultat av motsättningarna i samhället, att orsaken till dessa motsättningar måste sökas i samhällsstrukturen och att de kan lösas endast på annat sätt än genom statlig politik. För Marx är emellertid den borgerliga demokratin och reformismen just endast ett sätt att söka lösningar politiskt, genom staten.

Marx grundläggande kritik gäller alltså synen på staten som maktens centrum, varifrån samhället styrs. I stället är staten ett resultat av förhållandena i samhället och är både till sin existens och sin funktion ett resultat av dessa motsättningar.

Innan vi behandlar vad som Marx i Pariskommunen såg som kvalitativt nytt och efterföljansvärt skall något sägas ytterligare om byråkratins roll och förhållandet mellan den härskande klassen och staten.

Byråkratin — de statliga tjänstemännen — är, enligt Marx, en produkt av staten som institution.[10] Den politiska maktens centralisering och sammanhållande funktion i klassamhället leder till att staben av tjänstemän inom maktapparaten (i repressiva funktioner), i förvaltningen (exempelvis inom skatteindrivning, utbildning etc.) växer ut, att dessa kommer att få karaktären av speciellt socialt skikt — utan någon makt i egentlig mening men i situationer av ökat statligt inflytande via staten stort inflytande över samhällsstyret. I exceptionella fall kan byråkratin t.o.m. närma sig status av klass.[11] Marx betraktar byråkratin i den borgerliga staten som ett ”parasitärt skikt”. Den lever på producenternas arbete, dess verksamhet är improduktiv och dess existens en följd av att de direkta relationerna mellan medborgarna har sprängts, m.a.o. en konsekvens av statens åtskiljande från samhället, vilket ju i sin tur är en effekt av klassmotsättningarna.

Marx politiska analys av staten är särskilt koncentrerad till den franska staten. Det är i Klasstriderna i Frankrike, Louis Bonapartes 18:e brumaire och Pariskommunen som den verkställande makten, byråkratin och parlamentet sätts in i ett ekonomiskt och socialt sammanhang. Detta gäller visserligen en specifik statsapparat i en bestämd historisk situation men från Marx framställning kan dras vissa mer generella slutsatser om hans syn på den borgerliga staten, förändringar av statsform och styrelseform och sambandet med ekonomiska och sociala förhållanden. Dessa analyser utgör prov på hur den dialektiska och materialistiska metoden tillämpas i konkreta analyser.

I Louis Bonapartes 18:e brumaire analyseras händelseutvecklingen från 1848 års revolution till statskuppen den 2 december 1851. Under några månader 1848 hade arbetarklassen representation i regeringen. I cirka två år var den allmänna rösträtten lag. Marx ser nationalförsamlingens nederlag och diktaturens nya seger, som en följd av motsättningen i borgarklassens intressen. Å ena sidan måste för verklig parlamentarisk kontroll en nedskärning och förenkling ske i den verkställande makten

med dess oerhörda byråkratiska och militära organisation, med dess vittförgrenade och förkonstlade statsmaskineri, med dess tjänstemannahär på en halv miljon vid sidan av en armé på ytterligare en halv miljon — denna fruktansvärda parasitkropp, som täcker den franska samhällskroppen som en hinna och stoppar till alla dess porer ...[12]

Men å andra sidan

den franska bourgeoisins *materiella intresse* är just på det intimaste förknippat med upprätthållandet av detta omfattande och vittförgrenade statsmaskineri. Här placerar bourgeoisin den övertaliga delen av befolkningen och kompletterar i form av löner från staten vad den inte kan stoppa på sig i form av profiter, räntor, inkomster och honorar.[13]

Den verkställande maktens förstärkning ses till en del som ett sätt att bromsa arbetarklassens inflytande samtidigt som detta knappast svarar mot borgarklassens sociala och ekonomiska behov, men som alltså blir möjligt genom denna klass motstridiga intressen. Detta ses av Marx som ett fall, där staten spelar — genom de specifika omständigheterna — en från klasserna relativt självständig roll.[14] Ur Klasstriderna i Frankrike framgår också att Marx inte hävdar att statsmaktens bundenhet till en viss klass intressen betyder att det alltid är denna klass representanter, som direkt utövar den statliga makten.[15]

Statsapparaten form och funktioner står i förbindelse med och styrs enligt de ekonomiska lagarna i den specifika samhällsformationen. Den relation som Marx definierar som basens bestämmande roll över överbyggnaden betyder inte att det är en enkelriktad påverkan. Engels uttryckter detta sålunda:

Enligt vår uppfattning är det de ekonomiska förhållandena som ytterst avgör den historiska utvecklingen ....

Den politiska, juridiska, filosofiska, religösa, konstnärliga, litterära etc. utvecklingen är baserad på den ekonomiska utvecklingen. Men dessa olika utvecklingslinjer påverkar i sin tur såväl varandra som den gemensamma ekonomiska grundvalen. Det är fel att uppfatta den ekonomiska situationen som enbart *orsak* — som en alltid *aktiv* faktor — och tro att allt annat endast kan uppträda som *passiv verkan*. Det rör sig i stället om en växelverkan, där den som grundval fungerande ekonomiska nödvändigheten spelar en avgörande roll i den yttersta prövningen ...[16]

Marx viktigaste arbete ligger i undersökningen av kapitalets rörelselagar och samhälleliga verkningar av det kapitalistiska produktionssättet. Förändringarna i den politiska strukturen befanns samverka med den ekonomiska strukturens utveckling men det finns åtskilligt utrymme för tolkningar av detta samband. De politiska studier, som Marx gjorde, och hans praktiska politiska verksamhet i olika sammanhang måste ses i sitt konkreta historiska sammanhang. Detta gäller även för Marx politiska ekonomi, men denna gör på ett annat sätt anspråk på en generell giltighetsgrad. Marx formulerar vid ett tillfälle sin insats på följande sätt:

> Det nya som jag framlade var bevisen för 1) att klassernas existens endast hänger samman med vissa historiska faser i produktionsutvecklingen, 2) att klasskampen nödvändigt måste leda fram till en proletariatets diktatur, 3) att denna diktatur endast präglar det övergångsstadium där alla klasser avskaffas och det klasslösa samhället skapas.[17]

Socialismen och kommunismen deklareras otvetydigt av Marx som en produkt av den ekonomiska utvecklingsprocessen. Mera problematiskt är att fastställa, vad Marx ansåg om medlen för att nå detta samhälle och det socialistiska samhällets organisatoriska form, liksom även under vilka betingelser, som kommunismen skulle och kunde vidareutvecklas. De sociala konsekvenser, som det kapitalistiska produktionssättet hade, och de kristendenser, som fanns inneboende i systemet skulle elimineras genom produktionens socialisering. Staten skulle fråntas sin förtrycksfunktion och ”parasitära” karaktär och samhällsmakten upprättas med — till en början — staten som instrument för reglering av ekonomiska och sociala förhållanden. I fråga om statens form och funktion gav Pariskommunen erfarenheter, som sammanfattas och analyseras av Marx.

2.3 Den socialistiska staten.

Marx och Engels söker aldrig att ge någon konkret modell för det socialistiska samhällssystemet. Detta gäller såväl för produktionsförhållandena som för statens del. Vi skall inte heller här söka rekonstruera någon sådan ”modell” eller göra en grundlig genomgång av vad Marx och Engels framfört, vad gäller förhållandena i detta nya samhällssystem. Detta ämne har redan tidigare behandlats.[18] Syftet med följande avsnitt är endast att redovisa dels — och i allmänna drag — grundläggande teser för statens ställning och uppgifter i det socialistiska samhället samt vad tesen om

''statens bortdöende'' under kommunismen kan innebära, dels presentera den analys, som Karl Marx gör av Pariskommunen, i vilken han framställer sina välbekanta slutsatser om den kommande statens organisation och funktioner. Detta kommer att tjäna som en grundläggande idé, mot vilken senare Lenins uppfattning om arbetarstatens form och funktion kan ställas och som även i någon mån kan användas för jämförelse med de praktiska lösningarna i sovjetstaten.

För Marx och Engels syntes statens bortdöende under socialismen vara en logisk slutsats utifrån deras analys av statens uppkomst och funktion i klassamhället. Med klassantagonismens upphävande måste också staten förvandlas på ett kvalitativt sätt; dess existens är ju direkt förknippad med att samhället är splittrat i motsatta sociala intressen, vilka över huvud taget icke kan samexistera utan att den hegemoniska klassen till sitt förfogande har ett redskap, med vilket dess makt med våld och med andra metoder, t.ex. ideologiska, kan upprätthållas. Då staten upphör att primärt tjäna som maktinstrument — och detta kan endast ske med att orsakerna till klassdelningen och därmed så småningom klasserna elimineras — bör den kvarstående administrativa apparaten icke längre betecknas stat. I följande välkända citat framställer Engels statens utveckling och funktion i det socialistiska samhället.

> . . . så länge proletariatet alltjämt använder staten, sker detta inte i frihetens intresse utan bara för att man skall kunna bemästra situationen, och så snart man kan börja tala om verklig frihet upphör den traditionella staten att existera.[19]
>
> Den första handling genom vilken staten konstituerar sig som representant för hela samhället — besittningstagandet av produktionsmedlen i hela samhällets namn — detta är samtidigt dess sista oberoende akt som stat.[20]
>
> Statens ingripande i sociala förhållanden blir, på område efter område, överflödigt och staten vittrar bort av sig själv; styrelsen över människor ersätts av förvaltning av ting och ledning av produktionsprocesser. Staten ''avskaffas'' inte. Den vittrar bort.[21]

Endast utifrån dessa citat kan man finna att Engels menar, att det är samhällets övertagande av produktionsmedlen, som är det avgörande momentet i statens kvalitativa omvandling, d.v.s. också elimineringen av klassmotsättningarnas rot; proletariatet kommer ändå att utnyttja staten i sina klassintressen, vilka står emot borgarklassens intressen, men som är i överensstämmelse med hela samhällets intressen; successivt övertas reg-

leringen av sociala förhållanden av medborgarna själva utan statliga åtgärder; statens återstående funktioner blir av rent teknisk natur.

Man kan utifrån Engels framställning också sluta sig till att övergången till det klasslösa samhället kan vara en långvarig process (ingenting sägs dock just här om tidsperspektivet) och att det är fråga om en utveckling i flera stadier.[22] Det finns också anledning att uppmärksamma statens roll i processen. Staten sägs överta produktionsmedlen i samhällets namn i ett initialskede. Därmed blir givetvis också statens organisering av största betydelse och en speciell fråga i perspektivet av dess bortdöende.

Det är frågan om statens form/organisation och funktioner, som Marx söker finna svar på genom erfarenheterna från Pariskommunen, som han betecknar ”den äntligen funna formen för proletariatets diktatur”.

På följande sätt uttrycker Marx statens fullständigt nya ställning och förhållande till samhället i Pariskommunen.

> Det var en revolution mot Staten själv, mot detta samhällets onaturliga missfoster, en återerövring av folket och för folket av dess egna samhällsliv. Det var inte en revolution för att överföra den från en fraktion av den styrande klassen till den andra, utan en Revolution med syftet att bryta ned detta själva Klassdominansens avskyvärda maskineri. Det var inte en av dessa dvärgstrider mellan den exekutiva och parlamentariska formen av klassdominans, utan en revolt mot båda dessa former, som är integrerade och av vilka den parlamentariska formen var endast Exekutivens bedrägliga biprodukt.[23]

Marx betraktar alltså Pariskommunen som återupprättandet av en samhällets makt över staten eller skapandet av en makt av folket och för folket och därmed första steget i avskaffandet av själva klassamhället. Samma synsätt uttrycks på olika sätt, t.ex. följande:

> *Kommunen* — återupptagandet av Statens makt från samhällets sida och upprättande av den som samhällets egna levande krafter i stället för som krafter, som kontrollerar och underkuvar det; återtagandet av statens makt av folkmassorna själva, som formade sin egen kraft i stället för den organiserade kraften för deras förtryck — den politiska formen för deras sociala frigörelse, i stället för den artificiella kraft . . . som nyttjades av deras fiender för att förtrycka dem. Formen var enkel som alla stora ting.[24]

Det grundläggande i kommunens ställning och karaktär var — enligt Marx uppfattning — således, att den utgjorde ett återupprättande av

samhällets/folkets makt över den kontroll — och förtrycksmakt, som staten utgjorde.[25]

Marx går vidare in på hur mera konkret den nya relationen mellan stat och samhälle tar sig uttryck. Han ser som mycket väsentligt och kanske i denna situation avgörande de nya förhållanden som upprättas — eller avses bli upprättade — mellan medborgarna och deras representanter i kommunens styrelse och mellan medborgarna och tjänstemännen, särskilt de inom maktapparaten. Följande citat ger en föreställning om vilka särdrag, som framhävs som det nya och positiva.

> Kommunen bildades av de genom allmän rösträtt valda kommunalråden i de olika distrikten av Paris. De var ansvariga och kunde avsättas när som helst. Deras flertal bestod självfallet av arbetare eller erkända representanter för arbetarklassen. Kommunen skulle inte vara en parlamentarisk utan en arbetande korporation, verkställande och lagstiftande på samma gång. Polisen, som dittills varit statsregeringens verktyg, berövades genast alla sina politiska funktioner och förvandlades till kommunens ansvariga verktyg och dess medlemmar kunde när som helst avsättas. Likaså tjänstemännen i alla andra förvaltningsgrenar.[26]

Val- och avsättbarhetsprincipen utsträcks till att gälla såväl direkta folkrepresentanter som kommunens tjänstemän. Den verkställande och lagstiftande makten förenas i kommunen som arbetande korporation. Marx fortsätter denna beskrivning med vad som gäller för löner och privilegier tidigare och i kommunen.

> Räknat från kommunens medlemmar och nedåt måste de offentliga tjänsterna uträttas för *arbetarlön*. De höga statsdignitärernas förvärvade rättigheter och representationspengar försvann med dessa dignitärer själva. De offentliga ämbetena upphörde att vara centralregeringens hantlangares privategendom. Inte blott den kommunala förvaltningen utan alla hittills genom staten utövade inititativ lades i kommunens händer.[27]

Detta är i huvudsak de åtgärder, som Marx menade innebära statens ”absorbering” i samhället eller återupprättandet av folkets makt i samhället utan stat i den gamla meningen. Han redovisar också hur den nationella styrelsen planeras att bli utformad.

> Pariskommunen skulle naturligtvis tjäna som mönster för alla stora centra inom Frankrikes näringsliv (...) I ett kort utkast till nationell organisation, som kommunen inte fick tid att utarbeta vidare, heter det uttryckligen att kommunen skall vara den politiska formen även för den minsta by och att den stående hären på landet skulle ersättas med en folkmilis med ytterst kort tjänstetid. Varje distrikts landskommuner skulle förvalta sina gemensamma angelägenheter genom en deputeradeförsamling i distriktets huvudstad och dessa distriktsförsamlingar skulle sedan i sin tur skicka sina ombud till nationalrepresentationen i Paris. Ombuden skulle när som helst kunna ersättas och alltid vara bundna av sina väljares bestämda instruktioner. De få men viktiga funktioner som sedan återstod för en centralregering skulle inte (...) avskaffas utan anförtros åt kommunala, d.v.s. strängt ansvariga ämbetsmän.[28]

Marx konstaterar själv att dessa åtgärder till en del aldrig förverkligades utan förblev på ett planeringsstadium, men viljan och tendensen i denna riktning var uppenbar.

Slutligen bör tilläggas, att upprättandet av kommunen var endast inledningen till de genomgripande ekonomiska omvandlingar, som var ett mål och en förutsättning för att kommunen skulle kunna fullt utvecklas till den totala samhällsmakten. Marx skriver:

> Producenternas politiska herravälde kan inte existera jämsides med upprätthållandet av deras sociala slavställning. Kommunen skulle därför tjäna som hävstång för att omstörta de ekonomiska grundvalar, på vilka klassernas existens och därmed även klassherraväldet vilar.[29]

Det är inte ett federaliskt — i den anarkistiska traditionen — samhälle, som Marx skisserar. Detta förnekas bestämt av honom själv. Men det är ändå ett samhälle, som uppvisar starka decentralistiska drag och där i själva verket endast ”få men viktiga funktioner” vilar på den nationella regeringen. Det avgörande är att makten — såväl den centrala som den lokala — vilar hos folket självt. Någon precisering av detta undviker Marx att göra, förmodligen därför att detta skulle bli en spekulativ utvikning utan några verkliga erfarenheter. Den beskrivning och analys av kommunen, som görs, menar Marx vilar på en samhällelig praktik — även om denna endast existerade som tendens. Till detta kan fogas kommentaren, att då Marx kallar kommunen för proletariatets diktatur är detta belysan-

de för vad som läggs in i detta begrepp. Det är här klart och otvetydigt uteslutande fråga om vilken klass, som var hegemonisk — inte de metoder, med vilka makten upprätthölls.

Det bör framhållas, att Marx genomgående kraftigt understryker de komponenter i kommunens organisation, vari han ser det socialistiska och kommunistiska samhällsstyret under utveckling. Framställningen har mycket av visionär kraft. Kommunens svagheter och motsägelsefyllda karaktär tonas ned till förmån för dess egenskap av positivt exempel. Det intressanta för vårt vidkommande är Marx principiella syn och hans framställning av vad som kännetecknar Pariskommunen — inte en undersökning av Pariskommunens historiska villkor, vad som faktiskt sker och de praktiska åtgärder, som förverkligas.[30]

Man kan tillägga att senare vissa av de ryska bolsjevikerna kritiserar Marx uppfattning om kommunen som form för proletariatets diktatur. Så säger t.ex. historikern J. Steklov i en artikel till kommunens 50-årsminne:

> Då Marx säger, att Kommunen var ''den länge sökta formen, inom vilken arbetets ekonomiska frigörelse kunde äga rum'', så är detta inte riktigt. En politiskt form, som motsvarade den sociala revolutionens uppgift, förmådde inte Kommunen att skapa. Den har inte funnit den politiska form, som motsvarar proletariatets diktatur och dess politiska herravälde.
> Det fanns inget program, eftersom det inte fanns något parti. Man kunde inte ge arbetarna och bönderna några visioner, som väckte deras entusiasm och gjorde dem kampberedda. Det var emellertid en oerhörd brist. En ännu större var dock den fullständiga avsaknaden av en kraft, som var i stånd, att förutse händelsernas gång, att samordna aktionerna, ge kampen en planmässighet och, framför allt, att begripa orsakerna till misslyckandena och i tid avhjälpa dem.[31]

Steklov för här in den centrala kraft, vars existens Marx icke förutser eller i varje fall inte ger samma betydelse. Det är även uppenbart att partiets centrala position innebär en viss motsägelse till den spontana klassorganisering, som utgör kommunens grundstomme i Marx skrift.

2.4 Sammanfattning och kommentar.

I det kapitalistiska samhället är den ekonomiska strukturen bestämmande för den politiska och ideologiska överbyggnaden. Den politiska makten utövas genom statsapparaten. Denna kan i tillstånd av klassjämvikt spela en relativt självständig roll men under normala betingelser kommer den att underställas — direkt eller indirekt — de ekonomiska makthavarnas klassintressen. Inom statsapparaten utvecklas ett socialt skikt — statsbyråkratin — som via sitt gemensamma förhållande till staten uppvisar en speciell intressegemenskap och vissa gemensamma karakteristiska beteendemönster men som inte i denna sociala ställning kan inta en autonom maktposition.

Övergången till socialismen ser Marx som en objektiv nödvändighet. Det avgörande härvidlag är motsättningen mellan ”den alltmer utvecklade socialiseringen av produktivkrafterna och den alltjämt bestående privata tillägnelsen av mervärdet”. I sin sociala form uttrycks detta i kampen mellan de två huvudklasserna: borgarklassen och arbetarklassen (proletariatet). Borgarklassens hegemoni betecknas som ”borgerlig diktatur” eller ”borgerlig demokrati”. Begreppen markerar varianter i typen av regim men kan också vara identiska.

Den socialistiska revolutionen syftar till en socialisering av produktionsmedlen och därmed en syntetisering av det kapitalistiska produktionssättets huvudmotsättning. Arbetarklassens hegemoni skall upprättas som ”proletariatets diktatur” eller ”den proletära demokratin”. I detta kommer staten att spela en strategisk roll. Man kan urskilja flera etapper i Marx syn på socialismens utveckling såväl i frågan om produktionssättet som i uppfattningen om statens form och förhållande till samhället. Erövringen av statsmakten och förstatligandet av produktionsmedlen är en första fas i övergångssamhället eller ”kommunismens lägre stadium”; därpå följer det kommunistiska produktionssättet med det samhälleliga självstyret utan statsmakt. I övergångsstadiet tycks med en sådan utveckling staten komma att spela en dominerande roll på ett kvalitativt annorlunda sätt än i tidigare samhällsformationer. Primärt blir då att statsmakten avpassas till sin struktur och till funktioner efter målet att befrämja den direkta samhällsmaktens gradvisa införande.

Marx betraktar staten i det borgerliga samhället som i en viss mening stående över det medborgerliga livet. Staten kan aldrig återspegla en folkvilja, dels därför att en sådan gemensam folkvilja inte existerar, dels därför att det i sista hand alltid är en klass intressen som återspeglas i politiken

i det stora perspektivet. Marx tänkande kan relateras till två fenomen, som kännetecknar den utvecklade borgerliga staten — parlamentsstyret och byråkratin. Parlamentarismen för upp de sociala motsättningarna på en politisk nivå — den tenderar att separera ekonomisk och politisk makt och att omöjliggöra eller försvåra förståelsen av den ekonomiska strukturens avgörande betydelse för samhällsförhållandena. Byråkratin har avlägsnat sig ytterligare ett steg från samhälleligt inflytande. I synen på den stat genom vilken det socialistiska och kommunistiska samhällssystemet utvecklas riktar Marx uppmärksamheten mot nedbrytandet av parlamentarism och byråkrati.

I övergångssamhället deklareras, enligt Marx, öppet sambandet mellan ekonomi och politik, bas och överbyggnad. De arbetande samhällsmedlemmarna väljer representanter inte via partier — klassorganisationer — utan direkt i kollektiva sammanslutningar. Dessa delegater väljs på bundna mandat, står under kontinuerlig kontroll från basorganisationerna och förenar beslutande och verkställande makt. Marx förutser behovet av en viss ''byråkrati'', men denna är av en ny typ — även den vald och kontrollerad från allmänheten. För att skapa allmän insikt i samhällsfrågorna och förhindra en permanent arbetsdelning och en ny social skiktning förutsätts så slutligen ske rotation i representativa uppdrag och funktionärsuppgifter samt växande anslutning av samhällsmedlemmarna i medverkan i politisk, ekonomisk och social förvaltning. På så sätt skulle möjliggöras det samhälle, där sociala konflikter försvinner, politik ersätts av allmän samhällsförvaltning, staten dör bort — statens maktapparat ersätts med social påverkan. Det som kvarstår är en koordinering av samhälleliga frågor.

Marx ger endast en mycket allmän framställning av de socialistiska samhällsförhållandena, som lämnar utrymme för olika tolkningar. Där finns en helhetsbild med negering av förhållanden i det borgerliga samhället och deducering av positiva erfarenheter från Pariskommunen men i denna saknas belysning av en mängd detaljer. Så står Marx uttryckligen för en form av centraliserad makt, en sammanslutning i nationell skala av kommuner. Samtidigt tycks en avsevärd grad av lokal självstyrelse ligga till grund för denna ''kommunstat''. Det är inte klart hur denna ''modell'' tänks fungera. Vidare saknas hos Marx utförlig behandling av den kommunistiska organisationens roll. Hans vision präglas av en stark tilltro till det mänskliga förnuftet och solidariteten inom det arbetande folket. Det kommunisktiska partiet omnämns, men det tycks ändå vara i en massrörelse, som den socialistiska revolutionen genomförs och det nya

samhället uppbyggs. Marx kan dock knappast hävdas vara principiell motståndare till tanken på ett ledande kommunistiskt parti.[32]

Det bör i sammanhanget också noteras, att Marx förnekar att det skulle föreligga någon sannolikhet för att de valda delegaterna och tjänstemännen i kommunstaten skulle utvecklas till ett socialt skikt. Detta framförs bland annat i polemik med Bakunin.[33] Bundna mandat, val och återkallandeprinciperna är tillräckliga garantier mot en sådan — över huvud taget osannolik — tendens. Slutligen kan vi konstatera den synnerligen viktiga grundtanken, att denna kommunstat skapas i väl utvecklade kapitalistiska länder och att omvälvningen sker i global skala. Återigen är detta det perspektiv i vilket Marx arbetar. Detta konstaterande leder dock inte klart till slutsatsen att han menar detta vara en nödvändig förutsättning eller att möjlighet till alternativa utvecklingsvägar eller avsteg på olika sätt saknas.[34]

Denna sista kommentar är viktig eftersom det begränsar jämförbarheten mellan Marx och Lenins åsikter i olika frågor, t.ex. vad gäller klassorganiseringen och frågan om statens struktur och funktioner. Marx teori är en ''optimal'' lösning medan Lenin arbetar dels med ett sådant perspektiv, men dels också utvecklar en politisk praktik i ett konkret samhälle och i en politisk situation, som uppställer mycket specifika objektiva svårigheter.

Noter till kapitel 2.

1. F. Engels, Familjens, privategendomens och statens ursprung, s. 205.
2. Ibid.
3. Ibid., s. 208.
4. Ibid.
5. Ibid., s. 211.
6. Ibid., s. 216.
7. Ibid., s. 225.
8. Marx tar dock aldrig avstånd från en väg till socialismen genom att först vinna majoritet i parlamentet och på så sätt få ett moraliskt och juridiskt övertag. Framkomligheten på denna väg tycks för Marx vara en fråga om det ''byråkratisk-militära komplexet'' — dess existens och styrka. Jfr D. Fernbach, Marx och politiken, s. 159 ff.
9. Marx, Selected Writings in Sociology and Social Philosophy, s. 223.
10. Marx behandlar byråkratin relativt lite ur ett teoretiskt-analytiskt perspektiv. Det viktigaste bidraget till analysen av byråkratins natur återfinns i den unge Marx kritik av Hegels rättsfilosofi.

11. Jfr. R. Gandys och P. Sweezys artiklar i Monthly Review, nr 10, 1976.
12. Marx, Louis Bonapartes 18:e brumaire, s. 152.
13. Ibid., s. 86.
14. På 1930-talet levererar Trotskij anklagelser mot sovjetstaten och sovjetbyråkratin för ett återupprepande av den franska bonapartismen. Jfr. L. Trotskij, Den förrådda revolutionen.
15. Senare tids marxistiska forskare har framhållit det komplexa i förhållandet mellan statsmakten och den hegemoniska klassen. Poulantzas ser exempelvis problemet på följande sätt:
    ”Man kan dechiffrera ... *sambandet* mellan den institutionaliserade maktens enhetliga karaktär i den kapitalistiska staten, och dess relativa autonomi med avseende på de dominerande klasserna. Den paradoxala karaktären hos detta förhållande ligger däri, att denna stat antar en relativ autonomi i förhållande till dessa klasser, just därför att den utgör deras *entydiga* och *exklusiva* politiska makt.” Se N. Poulantzas, Politisk makt och sociala klasser, s. 326.
16. Marx/Engels, Brev i urval (Från Engels till H. Starkenburg), s. 212.
17. Ibid., (Från Marx till J. Weydemeyer), s. 23.
18. Jfr. B. Ollman, Marx's Vision of Communism (artikel i tidskriften Critique nr. 8).
19. Marx/Engels, Brev i urval (Från Engels till A. Bebel), s. 133.
20. F. Engels, Anti-Dühring, s. 333.
21. Ibid.
22. Angående periodiseringen jämför även med Marx skrivning i Till kritiken av Gothaprogrammet.
23. Marx, The civil war in France, s. 166.
24. Ibid., s. 168.
25. Det är notabelt, att Marx här lägger stor vikt vid själva staten och tycks betrakta den närmast som en oberoende kraft. Orsaken till detta är den speciella självständighet, som staten erövrade med Napoleon III.s makttillträde. Jfr. även Marx egen framställning i Pariskommunen, s. 66 f.
26. Marx, Pariskommunen, s. 68.
27. Ibid.
28. Ibid., s. 69.
29. Ibid., s. 73.
30. För en utförlig historisk studie över Pariskommunen hänvisas till standardverket Kommunen 1871 av P. Lissagaray.
31. J. Steklow, Der Grundfehler der Pariser Kommune, i W. Gottschalch, Parlamentarismus und Rätedemokratie, s. 7—21.
32. Jfr. I. Berlins skildring av Marx insatser i Kommunisternas förbund och Första internationalen. I. Berlin, Karl Marx, särskilt s. 164 ff och 200 ff. Jfr. också analysen av Marx och Engels inställning i partifrågan i P. N. Fedoseev et al., Leninskaja teorija socialističeskoj revoljucii i sovremennost', s. 14 ff.
33. Jfr. B. Ollman, a.a., s. 16 f.
34. Särskilt intressant är Marx brev till den ryska tidskriften Otečestvennye zapiski angående Rysslands möjligheter att förbigå en reguljär kapitalistisk samhällsutveckling. Se Marx/Engels, Brev i urval., s. 146 ff.

3. Arbetar- och bondestatens upprättande och konsolidering

Marx och Engels såg de utvecklade kapitalistiska staterna som historiskt mogna för övergång till socialismen. De icke ägande klassernas styrka och kampberedskap skulle i dessa först uppnå den nivå där motsättningarna mellan produktionsförhållanden och produktivkrafter (av vilka, med Marx ord, den största är ”den revolutionära klassen själv”)[1] krävde och uppnådde ett nytt utvecklingssteg — en socialistisk samhällsinformation. Detta betydde dock inte att de utslöt att de revolutionära omvandlingarna tog sin början i ”halvfeodala” stater.[2]

Pariskommunen var för Marx och hans efterföljare betydelsefull som revolutionärt exempel, som tecken på den historiska tendensen och som objekt för analys av arbetarstatens organisering. Men till sin existens var kommunen kortvarig; de sociala och ekonomiska ingreppen var starkt begränsade; den hade ingen direkt spridningseffekt.

Mot slutet av 1800-talet går de kapitalistiska staterna in i en ekonomisk och politisk brytningsperiod. Den ekonomiska expansionen spränger de nationella gränserna. Arbetarklassens styrka växer men riktas inte mot de kapitalistiska systemen som sådana eller mot att erövra och omvandla statsapparaten. I stället blir kampen för ekonomiska förbättringar och reformer på den politiska nivån, speciellt kampen för den allmänna rösträtten, dominerande i de västeuropeiska arbetarrörelserna.[3]

Den revolutionära marxismens tyngdpunkt förskjuts mot öster. Det är i agrarlandet Ryssland, som de sociala motsättningarna kan ge de revolutionära idéerna grogrund och ta formen av en social och ekonomisk omvälvning. I spetsen för denna går bolsjevikerna, den ena grenen av det ryska socialdemokratiska arbetarpartiet, under ledning av V. I. Lenin.

I detta kapitel kommer först att studeras teoretiska utgångspunkter i frågan om statens organisering och karaktär i det socialistiska samhället. Det är i huvudsak Lenins teori, som behandlas. Jag kommer att ta upp framför allt kommuntanken, som jag också synonymt betecknar rådstanken. Jämförelser görs med Marx och vad kommunen representerade för denne. Rådstanken finns med som ett element i Marx och Lenins teori om statens och samhällets organisering under socialismen. Det bör dock påpekas, att såväl Marx som Lenin ger endast en mycket allmän och princi-

piell framställning av staten, samhällsförvaltningen och råden — kommunen under socialismen. Jag söker i huvudsak endast att klargöra just denna framställning. Andra har utvecklat tanken vidare och sökt analysera teoretiska och praktiska problem. Särskilt har detta skett inom den s.k. rådssocialismen, som anser sig stå på marxistisk men ej leninistisk grund.[4]

Min ambition är, för det första, dels att studera Lenins principiella inställning till den marxska kommuntanken, dels att undersöka hur han uppfattar de ryska sovjeterna i förhållande till denna. För det andra kommer jag att söka belysa frågan i vilken riktning kommunistpartiet faktiskt försöker styra sovjeternas verksamhet efter revolutionen, d.v.s. vilken praktisk modell man följer, vad gäller strukturen på hela sovjetsystemet och statsapparaten och de organisationsformer och funktioner, som man avser att tilldela de centrala och — i synnerhet — de lokala sovjeterna. För det tredje söker jag ange den verkliga praktik, som utvecklas av sovjeterna; denna kan vara i enlighet med eller i en viss motsättning till det styrande kommunistpartiets intentioner.

Slutligen kommer jag att söka analysera orsakerna till skillnader mellan teori och praktik. Det betyder att vissa element av teorin, landets ekonomisk-politiska förhållanden och historiska traditioner bedöms som förklaringsgrunder till utvecklingen. Vidare söker jag bedöma huruvida skillnader mellan teori och praktik utgör en verklig och definitiv motsättning eller om och i så fall i vilken mening man kan tala om en konsistens mellan bolsjevikernas teori och politiska praktik i frågan.

3.1 Den ryska traditionen.

Det tsaristiska självhärskardömet medgav inte utvecklingen av politiska partier och en demokratisk regeringsform. Först 1905 medges partiernas fria verksamhet men det var en villkorlig frihet, som alltid stod under hotet att upphävas.

Det fanns dock demokratiska inslag i det ryska samhället. Framför allt fanns det vissa former av lokalt självstyre. Detta självstyre byggde på en typ av direkt demokrati eller på social representation utan partistrukturer. De viktigaste formerna var den gamla bondekommunen (*obščina, mir*) med dess beslutande församling — bystämman (*schod*) — samt från 1864 *zemstvo* och från 1870 *duman* i städerna. Av dessa är miren med bystämman och *zemstvo* mest intressanta. Stadsduman däremot når aldrig

någon större betydelse. I detta avsnitt ges en kort översikt över *zemstvo* och dess betydelse. I ett senare avnitt behandlas miren.

Zemstvo.

Stora förhoppningar knöts till de lokala självstyrelseorganen — *zemstvo* — som bildades på tsarmaktens beslut 1864 efter en lång tids påtryckningar från liberala krafter. *Zemstvo* bildades på två nivåer — guvernements- och uezdnivå — men inte på den lägsta administrativa nivån — *volost*.[5] I viss mån hade man ändå kontakt med medborgarna direkt genom att till uezdnivån valdes bonderepresentanter i indirekta val genom bystämman.

Zemstvo var tänkta att vara helt decentraliserade organ. Detta var ett resultat av den dåvarande uppfattningen om staten och samhället som två olika strukturer. *Zemstvo* skulle alltså stå för en samhällsförvaltning medan den centrala administrationens lokala organ bevakade och administrerade statens intressen.[6] Detta bäddade för konflikter och kompetenstvister, i vilka statsadministrationen var den starkare parten, men där denna även stod i ett visst beroende av *zemstvo*.[7]

Zemstvos arbetsområde var vidsträckt. Den fattade bland annat i begränsad omfattning beslut i frågor om skolväsendet, sjukvården, livsmedelsförsörjningen, fattigvården; förbättringar av vägväsendet, brandskyddet m.m. I två viktiga avseenden saknade *zemstvo* rättigheter. Det ena gällde polismakten, som stod direkt under statsadministrationen. Det andra gällde beskattningsrätten. Zemstvos verksamhet finansierades genom olika typer av avgifter, men ekonomin blev ändå ett stort problem. Tsarmakten såg med ovilja, att *zemstvo* breddade sin verksamhet i snabb takt — vilka uppgifter, som var lokala och samhälleliga och vilka, som var statliga, var en ständig tvistefråga — och efter ett fåtal år uppmanades de skatteindrivande myndigheterna att koncentrera sin verksamhet till att ta upp de statliga pålagorna. Resultatet blev, att *zemstvo* fick sina medel kraftigt beskurna. Man försökte att klara situationen genom en extra betalning till tjänstemännen för att arbeta för *zemstvo*, men detta förklarades 1870 för olagligt.[8]

Zemstvo valdes genom valkorporationer från adeln, bönderna, stadsbefolkningen och prästerskapet. De första åren var fördelningen följande: på uezdnivån hade adeln 42%, 38%, köpmännen 10,5% och prästerskapet 6,5%; på guvernementsnivå var motsvarande siffror 74%, 10,5%, 11% och 4%.[9] Detta innebar att inom *zemstvo* fanns sociala motsättningar och olika intressen, som sänkte förmågan till konstruktivt arbete. En

stor del av sammanträden och förvaltningsarbete gick åt till att lösa dessa ofta skarpa motsättningar.

Det står klart, att förutsättningarna för zemstvos verksamhet inte var särskilt goda. Motarbetade av tsarmaktens byråkrati, begränsade i sin verksamhet genom brist på resurser, splittrade av sociala motsättningar kommer *zemstvo* efter en mycket aktiv period, särskilt under 1860-talet, att tidvis försjunka i passivitet.[10] Det vore emellertid felaktigt att hävda att de saknade betydelse under följande år. Inom adeln och bland de läkare, lärare, agronomer och andra, som arbetade inom zemstvos förvaltning fanns ambitioner att verka för sociala förbättringar och politiska reformer i liberal eller socialistisk riktning. Särskilt bör nämnas de strävanden, som fanns, att samordna verksamheten lokalt, d.v.s. få ett horisontellt samarbete mellan *zemstvo* i olika områden och att få en nationell samordning.[11] Båda dessa förslag avvisades emellertid av tsarmakten, som inte tolererade något utöver en rent lokal verksamhet och som kunde bli en utmaning mot statsmakten.

Motgångarna ledde till en viss radikalisering av *zemstvo* och vissa medlemmar anslöt sig i början av 1900-talet till de marxistiska partierna och grupperna. 1905 fick *zemstvo* betydelse i stöd till de revolterande arbetarna och bönderna men någon pådrivande kraft i revolutionär riktning blev inte *zemstvo*.[12] Tvärtom kom den att under 1900-talet vändas av tsarmakten mot de revolutionära strömningarna. Något förtroendefullt samarbete var det dock aldrig frågan om utan inställningen mot *zemstvo* från tsarmakten präglades av ambivalens.[13] Å ena sidan behövdes någon form av liberalisering och demokratisering; å andra sidan vågade man inte låta initiativet gå över i något, som kunde sätta själva makten i fara.

Vid revolutionen 1917 kom *zemstvo*, som närmast var en samlingspunkt för den reformvänliga liberala intelligentian, att ställas mot eller, vanligen, att neutraliseras av de snabbt framväxande sovjeterna.[14]

Zemstvo är intressant ur flera aspekter: dels för vad de faktiskt uträttade; dels för vad de kunde ha blivit om de fått utvecklas i enlighet med de intentioner, som fanns vid deras inrättande; dels också för att deras ställning och uppgifter belyser den klyfta som fanns i Ryssland mellan stat och samhälle. Det sistnämnda är betydelsefullt inte minst för att förstå det ryska folkets inställning till staten som en styrande apparat med funktionen att förtrycka samhällets levande krafter. Samtidigt som fientligheten mot staten är stor från breda kretsar utvecklas det således samhälleliga självstyrelseformer, som ofta antar ett antagonistiskt förhållande till tsarstaten och blir hänvisade till att söka stöd direkt hos befolkningen.

Man kan kanske dra en parallell mellan den situation, som rådde i den franska stat, mot vilken Marx vänder sig i sina historiska skrifter och som för Marx utmynnar i slutsatsen att ''staten måste krossas'' och de förhållanden, som rådde i tsarstaten och som resulterade i ett motsvarande upprop från bolsjevikerna. En sådan militant linje stöds emellertid inte av *zemstvo*. Det är först med sovjeterna, som en alternativ massorganisering, ett maktövertagande och ett ''krossande av staten'' blir möjligt.

De första ryska sovjeterna.

En längre tids oroligheter, masstrejker och gatustrider framför allt i de större städerna i Ryssland kulminerar 1905 i ett partiellt maktövertagande av i rådsorgan förenade oppositionella krafter. I den motmakt, som konfronterade tsarmaktens statsorgan — råden/sovjeterna — sammanslöt sig arbetare, lägre tjänstemän, intellektuella, soldater och en mindre del av bondebefolkningen.

I detta avsnitt skall endast göras en karakteristik av dessa sovjeter, en redovisning av de ryska socialdemokraternas inställning till sovjetrörelsen och en summering av erfarenheterna från året.[15]

Sovjetrörelsen hade sina rötter i de strejkkommittéer, som växte fram från våren 1905. Sovjeterna blev de organ, som samordnade strejkkampen och var med denna funktion inledningsvis inriktade på att effektivare driva krav på förbättringar av löner och arbetsförhållanden. Under året växer sovjeternas verksamhet ut till att omfatta en allt större del av den fattiga befolkningens livssituation, rörelsen politiseras och får en revolutionär tendens.

Sovjeternas karaktär och inriktningen på deras verksamhet är långtifrån enhetlig. För det första förändras således deras krav och målsättningar under året 1905. För det andra är deras praktik och program högst varierande i olika delar av landet och i olika delar av befolkningen och sträcker sig alltifrån ett klart revolutionärt perspektiv och beredskap för väpnad kamp till ganska blygsamma krav på ekonomiska förbättringar.

Inom de dåtida socialistiska partierna värderas sovjeterna och deras utvecklingsmöjligheter och karaktär olika.[16] Mensjevikerna betraktar sovjeterna som ''revolutionära självstyrelseorgan''. En av de ledande gestalterna vid Petersburgssovjeten, som under en kort period närmast var att likna vid en revolutionär ''skuggregering'', var den mensjevikerna närstående Lev Trotskij. Han kännetecknar sovjeten på följande sätt.

> En organisation, som kunde upprätta auktoritet, utan att ha några

traditioner; en organisation, som omedebart kunde omfatta de utspridda massorna, som kunde räknas i hundratusental, utan att fjättra dem med många organisatoriska band.[17]

Trotskij menar att sovjeterna fyller behovet av

> en organisation, som förenar de revolutionära strömningarna inom proletariatet, som var i stånd till initiativ och automatiskt kunde kontrollera sig själv och — vilket är huvudsaken — en organisation, som man kunde väcka till liv på 24 timmar.[18]

Trotskij framhåller sålunda sovjetens naturliga auktoritet, som hade sin förklaring i att den var direkt skapad av och direkt organiserade folket. Han understryker också dess smidighet och initiativförmåga. De drag, som Trotskij finner karakteristiska, utvecklas i följande citat.

> Sovjeten (....) var och förblev det organiserade uttrycket för klassviljan. I kampen för makten tillämpade den metoder, som naturligt bestämdes av naturen hos proletariatet som klass: dess roll i produktionen, dess stora antal, dess homogenitet.[19]
>
> Den politiska masstrejken var sovjetens huvudvapen. Genom att den upprättade direkta revolutionära band mellan alla grupper inom proletariatet och stödde arbetarna vid alla företag med hela arbetarklassens auktoritet och kraft, vann den makten att lamslå landets ekonomiska liv.[20]

Den styrka, som poängteras av Trotskij är sovjetens förmåga att ena och organisera den arbetande befolkningen och särskilt då arbetarklassen och med masstrejken som vapen genomdriva sina krav.

Mensjevikerna och andra socialistiska grupper och individer sluter oförbehållsamt upp bakom sovjeterna och deras organiserande och agitatoriska arbete är av betydelse i sovjetrörelsens utveckling, även om det spontana momentet inte skall underskattas.

Den andra delen av det ryska socialdemokratiska arbetarpartiet (RSDAP) — bolsjevikerna — intar en mera avvaktande hållning.[21] Samarbete med mera vagt socialistiska eller t.o.m. borgerligt liberala partier råkade i konfrontation med uppfattningen om bolsjevikerna som den ledande revolutionära förtruppen. De motsättningar, som finns bland bolsjevikerna, kommer dock att under intryck av strejkkampens tillväxt och den ökande militansen och politiseringen bland arbetarna, att tonas ned. Bolsjevikerna tar mot slutet av året klar ställning för sovjetrörelsen och

spelar en aktiv och ibland ledande roll. Lenin propagerar ivrigt för denna linje och betonar att valet står inte mellan att arbeta för och genom partiet eller sovjeten utan att

> beslutet *ovillkorligen* måste vara: *både* de arbetardeputerades sovjet *och* partiet. Frågan — en mycket viktig sådan — består endast däri hur man skall fördela och förena sovjeternas uppgifter och ryska socialdemokratiska arbetarpartiets uppgifter.[22]

Lenin säger vidare:

> Det tycks mig att som fackorganisation måste de arbetardeputerades råd *sträva efter* att i sig innesluta deputerade från alla arbetare, tjänstemän, tjänstefolk, lantarbetare o.s.v., *alla*, som bara vill och kan kämpa gemensamt för att förbättra hela det arbetande folkets liv, *alla* som besitter endast en elementär politisk hederlighet ....[23]
>
> Det är en anna sak med den politiska ledningen ..... Med risk att ännu mer förvåna läsarna måste jag emellertid genast säga, att det i detta avseende inte tycks mig ändamålsenligt att fordra att de arbetardeputerades sovjet antar det socialdemokratiska programmet och inträder i ryska socialdemokratiska arbetarpartiet.[24]
>
> Vi anser liksom förut, att socialistrevolutionärernas synsätt är icke ett socialistiskt synsätt utan ett revolutionärt demokratiskt. Men för kampmålen är vi tvungna att gå tillsammans med bibehållande av partiets fullständiga självständighet och sovjeten är just en sådan kamporganisation och måste så förbli.[25]
>
> Enligt min åsikt är de arbetardeputerades sovjet som politiskt ledande centrum inte alltför brett utan tvärtom alltför smalt.[26]

Lenin talar om sovjeten som ''revolutionärt centrum'', om nödvändigheten av att förena så stora grupper som möjligt av ''socialister och revolutionära demokrater''. Den revolution det gäller är den borgerligt demokratiska men

> för oss representanter för det socialistiska proletariatet är den förestående demokratiska omvälvningen endast ett av stegen mot den socialistiska omvälvningens stora mål.[27]

1905 skriver Lenin i polemik med mensjevikerna:

> ... de arbetardeputerades sovjet är inget arbetarparlament och inget organ för proletär självstyrelse, över huvud taget inget organ för självstyrelse, utan en kamporganisation för att uppnå vissa bestämda mål.[28]

Under följande år i ljuset av revolutionens nederlag ser Lenin som nödvändigt att sovjeterna utvecklas vidare till maktorgan och att en revolutionär regering tar makten. Sovjeterna var

> just maktorgan, trots hela deras ofullgångenhet, spontanitet, formlöshet, konturlöshet till sammansättning och funktionssätt... Till sin sociala och politiska karaktär var detta i embryonal form de revolutionära folkelementens diktatur.[29]

Lenin förkastar inte tanken på att socialdemokrater ingår i en revolutionär regering.

> .... deltagande av vårt partis befullmäktigade i en provisorisk revolutionär regering i enlighet med den revolutionära borgerliga demokratin är tillåten, beroende på styrkerelationerna, och måste betingas formellt av partiets kontroll över dess befullmäktigade och till sin kärna av försvaret av arbetarklassens självständiga intressen och socialdemokratins orubbliga bevarande av sitt oberoende, med strävan till full socialistisk omvälvning och i så måtto oförsonligt fientligt mot alla borgerliga partier.[30]

Såväl mensjeviker som bolsjeviker ser den aktuella utvecklingsfasen som en övergång till en borgerligt demokratisk samhällsordning. Men respektive fraktion drar utifrån detta olika slutsatser om det socialistiska partiets och sovjeternas uppgifter. Mensjevikerna ser borgarklassens ledning i en demokratisk stat och en kapitalistisk produktionsordning som nödvändig och sluter i detta perspektiv upp bakom sovjeterna. Bolsjevikerna vill bibehålla arbetarklassens revolutionära mobilisering och självständighet under förtruppens, det kommunistiska partiets ledning. Man är därmed inne på den permanenta revolutionens taktik för övergången till socialismen, d.v.s. en kontinuerlig och oavbruten process till en socialistisk ekonomisk och politisk samhällsformation. I detta perspektiv tar man ställning till sovjeterna och till exempel bildande av och deltagande i en revolutionär regering.

I den partiteori som Lenin framfört och som låg till grund för splittringen inom RSDAP är ledningen från den medvetna och disciplinerade förtruppen en väsentlig del. Politiken och förståelsen av samhällsproblemen utformas i en syntes mellan arbetarkaderns erfarenhet och klasskänsla och intellektuellas större teoretiska och politiska kunskaper. Det är inom partiet som medvetenhet nås om arbetarklassens långsiktiga intressen och det är också där som ett samhälleligt helhetsperspektiv utvecklas och tak-

tiska riktlinjer utarbetas. Den omedelbara klasskänslan och det spontana upproret är otillräckliga element för en socialistisk och kommunistisk rörelse.[31] Bolsjevikernas avvaktande hållning 1905 måste ses även ur detta perspektiv. Problemet med partiledning kontra autonom rådsrörelse återkommer 1917.

Revolten 1905 krossades och ledde icke till några omedelbara bestående resultat. Men händelserna kan ses som en generalrepetition för 1917 och gav otvivelaktigt viktiga erfarenheter. En stor del av arbetarklassen ägnade sin uppmärksamhet och sina förhoppningar år sovjetrörelsen. Särskilt i några större industristäder stod sovjeterna i centrum för arbetarnas ekonomiska och politiska krav. Sovjeterna visade också på många håll en förvånansvärd livskraft och initiativförmåga. Man kan ta för givet att sovjeterna 1905 tolv år senare ännu var i friskt minne och att detta gav inspiration till den nya sovjetrörelsen. För de ryska socialdemokraterna gav sovjeterna ett nytt perspektiv på klassorganisering; för bolsjevikernas del var sovjeten problematisk men utvecklingen 1905 och diskussionen då ledde fram till ett principiellt ställningstagande för sovjeterna som form för klassorganisering och även som upprorsorgan i en långtgående revolutionär process. Det skapas dock inte ännu något klart strategiskt mål. 1917 har således både inhämtats praktiska erfarenheter av sovjeternas verksamhet och av den process i vilken strejkkommittéer utvecklas till lokala och regionala råd med större eller mindre politisering. Detta är faktorer som förklarar sovjeternas snabba framväxt 1917 och den målmedvetna agitationen, särskilt från bolsjevikerna, för sovjetmakt.

3.2 ”Staten och revolutionen”.

År 1917 innebar ett nytt revolutionärt uppsving och med den borgerligt demokratiska februarirevolutionen upprättas snabbt över stora delar av Ryssland arbetar-, bonde- och soldatråd. Naturligtvis gav erfarenheterna från 1905 impulser men i stor utsträckning var råden direkt skapade ur de behov av massorganisering, som uppstod i den oroliga period, som följde tsarismens fall. Under mellanperioden hade sovjeterna i stort sett ”fallit i glömska” hos de socialistiska teoretikerna. Sovjeterna var ingen produkt av de revolutionära ledarna eller av något parti.

I mars och april 1917 vänds åter intresset mot sovjeterna. Lenin återkommer i tal och skrift till sovjetrörelsen och drar paralleller mellan kommunen och sovjeterna.[32] Det betyder också, att han tidigt efter februarire-

volutionen tar upp tanken på en oavbruten revolution, d.v.s. att den borgerligt demokratiska fasen inte behöver stabiliseras (eller inte kan stabiliseras) utan skall övergå direkt i en omvälvning med socialistisk karaktär. Denna uppfattning läggs till grund för bolsjevikernas taktiska linje i och med att de s.k. aprilteserna antas vid Lenins återkomst till Ryssland. Det är kring denna tidpunkt, som Lenin arbetar mest med frågan om staten under socialismen och i ett övergripande perspektiv. Redan på hösten 1916 börjar Lenin att grundligt studera Marx statslära.[33] I februari 1917 har han förberett material för sin välkända skrift Staten och revolutionen. Arbetet avbryts dock och först i början av 1918 kan den publiceras.

I detta avsnitt skall redovisas några viktigare tankegångar i detta centrala verk. Staten och revolutionen avfärdas stundom av kritiker som en taktisk produkt. Tendenser i radikal demokratisk och frihetlig riktning skulle, hävdas det, strida mot andra element i leninismens teori och praktik.[34] Detta verk och andra med motsvarande tendens skulle således ha mera av ''mobiliserande'' syfte än ligga i linje med leninismen i andra delar. Vi återkommer till en kommentar till leninismens och rådstankens förenlighet.

I förordet till boken anger Lenin som syfte att återställa Marx syn på staten och revolutionen i polemik med ''socialchauvinismens'' idéer, både inom den ryska socialdemokratin och inom de västeuropeiska arbetarpartierna. Det är alltså inte den existerande ryska staten, som undersöks konkret utan det är fråga om en generell analys av statens natur i klassamhället och under övergången till kommunismen. Detta är i huvudsak en sammanfattning och ''prövning'' av Marx och Engels teorier. Särskilt betonas, med direkta hänvisningar till Marx, nödvändigheten av att i den socialistiska revolutionen den borgerliga statsapparaten krossas, proletariatets diktatur upprättas och den nya staten anpassas till aktuella uppgifter med den universella samhällsmakten som slutmål. Vi skall redovisa vad detta betyder med Lenins syn.

Lenin hävdar att den politiska formen ''för hela den *historiska period*'' som skiljer kapitalismen från det ''klasslösa samhället'', från kommunismen[35] är proletariatets diktatur. Detta begrepp hänförs icke till metoderna för maktutövningen utan utgör en bestämning av den härskande klassen. På samma sätt utgörs den borgerliga statens form ''ovillkorligen på ett eller annat sätt'' av ''bourgeoisins diktatur''. Samtidigt framhåller dock Lenin att vägen ända fram till kommunismen präglas av hård klasskamp. ''I verkligheten är denna period oundvikligen en period av oerhört förbittrad klasskamp, av oerhört skärpta kampformer''.[36]

Lenin understryker vidare att statsapparaten inte kan övertas av arbetarklassen i orubbat skick och säger

> Revolutionen får inte bestå i att den nya klassen kommenderar och förvaltar medelst det *gamla* statsmaskineriet, utan i att denna klass *krossar* detta maskineri, däri att den kommenderar och förvaltar medelst ett *nytt* maskineri ....[37]

Lenin menar att Marx ord att ''det byråkratiskt-militära maskineriet'' måste krossas ''innehåller i kortfattad form marxismens viktigaste lära om proletariatets uppgifter i revolutionen beträffande staten''.[38]

Med detta kommer Lenin in på den nya statens organisering och lärdomarna från Pariskommunen.

> Kommunen ersatte således det krossade statsmaskineriet skenbart ''endast'' med en mera fulländad demokrati: den stående hären avskaffades, alla ämbetsmän blev helt och hållet valbara och avsättliga. Men i själva verket innebär detta ''endast'' en gigantisk omdaning: de gamla institutionerna ersattes med institutioner av principiellt annat slag. Just här kan man iakttaga ett av de fall, när ''kvantiteten övergår till kvalitet'': demokratin genomförd så fullständigt och konsekvent, som det överhuvud taget är tänkbart, förvandlas från borgerlig demokrati till proletär, från stat (= en speciell makt för undertryckande av en bestämd klass) till någonting, som inte längre är stat i egentlig bemärkelse.[39]

På punkt efter punkt återkommer Lenin till Marx skrift om pariskommunen och ansluter sig till Marx omdömen. Sålunda framhåller Lenin att i berövandet av statstjänstemännens privilegier ''framträder tydligast *omslaget* — från borgerlig demokrati till proletär demokrati, från förtryckardemokrati till de förtryckta klassernas demokrati'' och fortsätter

> Den omständigheten att alla ämbetsmän utan undantag väljas och kan avsättas *när som helst*, begränsandet av deras löner till en vanlig ''arbetarlön'', dessa enkla och ''självklara'' demokratiska åtgärder, som helt förenar arbetarnas och bondemajoritetens intressen, tjänar samtidigt som en bro från kapitalismen till socialismen.[40]

Parlamentarismen angrips på följande sätt

> Borgarsamhällets fala och ruttna parlamentarism ersätter Kommunen med institutioner i vilka tanke- och diskussionsfriheten inte urartar till bedrägeri, ty parlamentsmedlemmarna måste själva arbe-

> ta, själva verkställa sina lagar, själva kontrollera de praktiska följderna, själva direkt ansvara inför sina valmän. De representativa institutionerna står kvar, men parlamentarismen såsom särskilt system, såsom en arbetsfördelning mellan den lagstiftande och verkställande makten, såsom en priviligerad ställning för de deputerade finns *inte* här.[41]

Gång på gång angrips statsbyråkratin och utpekas vägar för dess bekämpande.

> ... vi reducerar statstjänstemännen till blotta verkställare av våra uppdrag, till ansvariga, avsättliga, blygsamt avlönade ''uppsyningsmän och bokhållare'' — det är vår proletära uppgift, därmed kan och måste vi börja vid genomförandet av den proletära revolutionen. En sådan början på storproduktionens grundval leder av sig själv till att all slags byråkrati så småningom dör bort, att en sådan ordning småningom skapas ... under vilken de alltmera förenklade uppsynings- och bokhållerifunktionerna utföres av alla i tur och ordning för att sedan bli en vana och slutligen bortfalla såsom ett speciellt folkskikts *speciella* funktioner.[42]

''Under socialismen'', skriver Lenin, ''skall *alla* förvalta i tur och ordning och kommer snart att vänja sig vid att ingen förvaltar''.[43]

Ytterligare ett par kommentarer bör göras till Staten och revolutionen, där Lenins syn på förutsättningarna för socialismen med avseende på statens förändringar och vägen till statens bortdöende framgår.

Lenin ser som revolutionens förutsättningar och ''sakens kärna'' att arbetarklassen är beväpnad. Arbetarklassens beväpning och krossandet av den gamla byråkratin är de två primära elementen i maktövertagandet. I samband med detta varnas dock för ''anarkistiska drömmar''. Den stat som byggs upp är både centralistisk, men i demokratisk och frivillig centralism med Lenins ord, och i behov av anställda tjänstemän.[44]

Det kommunistiska partiet omnämns endast vid ett fåtal tillfällen men där deklareras klart partiets ledande roll.

> Genom att uppfostra arbetarpartiet uppfostrar marxismen den proletära förtrupp, som är i stånd att övertaga makten och *leda hela folket* till socialismen, att inrikta och organisera den nya ordningen, att vara lärare, ledare och anförare för alla arbetande och exploaterade vid ordnandet av deras samhälleliga liv utan bourgeoisin och mot bourgeoisin.[45]

Å andra sidan måste man säga att Lenin inte skiljer klart mellan ”förtruppen” och arbetarklassen som helhet. Det är glidande betoningar, som antingen måste bero på att han ser förtruppen som nödvändig men är ovillig att av taktiska eller andra skäl betona skillnaden mellan denna och klassen, eller att han ser klassens makt som delvis direkt upprättad och snabbt vidare utvecklad i en kontinuerlig process. Lenin antyder inte möjligheten av motsättningar mellan partiet och folket eller några särskilda medel för att bibehålla bandet mellan dessa.

Det grundläggande i Lenins budskap kan sammanfattas på följande sätt: en stat är alltid en klasstat — detta gäller även för den socialistiska staten; detta är arbetarklassens och folkmajoritetens stat och den betecknas proletariatets diktatur. Begreppet diktatur säger i sig föga om statsform och styrelsemetoder men proletariatets diktatur innebär ett ofrånkomligt moment av våld och ”undertryckande av exploatörernas motstånd”. Kampen mellan klasserna fortgår och är inte avgjord förrän man nått fram till det kommunistiska samhället.[46]

Den borgerliga staten och det parlamentariska systemet måste tillintetgöras. Framför allt vänder sig Lenin mot byråkratin, mot den ”borgerliga maktapparaten” och mot det, enligt Lenin, karakteristiska skenfäktandet i representativa institutioner.

Den nya staten upphäver inte de representativa församlingarna och inte heller ”byråkratin” men innebär ändå en kvalitativ förändring i och med att byråkratin som privilegierat skikt omedelbart avskaffas, att ansvarighet inför folket upprättas och representationen får både beslutande och verkställande funktioner. Fullständig offentlighet, anknytning av de ”arbetandes massor” till förvaltningen, polisens och arméns ersättande genom ”hela folkets beväpning” kännetecknar också den nya staten och förhållandet till folket. Detta menar Lenin också utmärka eller komma att utmärka sovjeterna i Ryssland. Detta betraktas som ingrepp, som omedelbart kan vidtagas och som möjliggör och är en förutsättning för de vidare omvandlingarna i socialistisk riktning, särskilt då på det ekonomiska området.

Detta gör anspråk på att vara en generell teori om hur statsmakten övertas och omorganiseras under proletariatets diktatur. Det är som synes här inte fråga om en presentation av modell eller organisationsstruktur utan snarare ett utpekande av grundläggande åtgärder och en allmän motivering för dessa i ett större perspektiv. Den exakta formen för ”proletariatets diktatur” går således Lenin inte in på men samtidigt står klart från vad som sägs i Staten och revolutionen och från andra arbeten skrivna vid

denna tid, att ett rådssystem utgör en organisatorisk ram.

Det finns uppenbara luckor i vad som direkt kan utläsas från Lenin om den nya statens organisation. Detta gäller speciellt två mycket viktiga punkter: för det första förhållandet mellan partiet och sovjeterna; för det andra förhållandet mellan centrala och lokala sovjetorgan. Den andra punkten fordrar en kort kommentar.

Den starka betoningen av massorganisering och massaktivitet tycks implicera en ganska långtgående decentralisering. Möjligen har en sådan lösning också föresvävat Lenin men samtidigt betonas centralismen starkt. Lenin avproblematiserar frågan genom att tala om en ''proletär'', ''frivillig'' och ''demokratisk'' centralism. Lenin slår alltså fast, att det är objektivt sett i arbetarklassens intresse att centralisera staten. Detta sker därför frivilligt och demokratiskt. Några svårigheter antyds inte. Detta är dock problematiskt om man samtidigt vill bibehålla det massinitiativ och den omfattande kontrollen från folket över representativa organ och tjänstemän. Det är emellertid knappast möjligt att kritisera det centralistiska tänkandet hos Lenin i denna fråga eftersom ingen precisering sker före revolutionen av fördelning av uppgifter, funktioner, initiativmöjligheter, kontrollrätt etc. I ljuset av vad som senare sker bör ändå frågetecken sättas för om motsättningen stod klar i förhållandet mellan rådsdemokratin och centralismen.

3.3 Oktoberrevolutionen

Under den s.k. dubbelmaktens period, mars till oktober 1917, växer bolsjevikernas inflytande, särskilt efter det misslyckade försöket till militärkupp i slutet av sommaren. Av avgörande betydelse blir att bolsjevikerna får majoritet vid sovjeterna i Petrograd och Moskva. Med fog kan de hävda att en majoritet av arbetarklassen ställt sig på den revolutionära sidan. Inom krigsmakten dominerar strömningarna för en omedelbar fred och för skapandet av en rådsstat. Betydligt mera likgiltiga för ett sådant projekt var bondemassorna. Den del, som bolsjevikerna söker stöd hos — fattigbönder och lantarbetare — står kulturellt på en primitiv nivå och är ofta auktoritärt bundna till överklassen på landsbygden. Bönderna är dock positiva till en omfördelning av jorden, ett krav som bolsjevikerna ställer sig bakom tillsammans med det socialistrevolutionära partiet.

I september-oktober blir det allt tydligare att en ny revolutionär omvälvning är möjlig. Den borgerligt liberala Kerenskijregeringen hade

icke lyckats bygga upp en fungerande statsförvaltning. Den ekonomiska krisen och de svåra motgångarna i kriget hade icke endast radikaliserat massorna utan också lett till misstro från delar av borgarklassen och de besuttna bönderna. Sommarens misslyckade försök till militärt maktövertagande väckte farhågor och motstånd även från borgerligt liberala och socialistiskt reformistiska kretsar. Bolsjevikernas ställning var stark. Även om partiet var litet, utmärktes dess medlemmar av politisk medvetenhet och militär disciplin.

Bolsjevikerna hade ett betydande inflytande men var också beroende av sovjeternas stöd, framför allt av att få ett maktövertagande i demokratisk ordning godkänt av sovjeterna. Dagen före den andra sovjetkongressen besätter bolsjevikerna med stöd av arbetarmilis och petrogradgarnisonen de strategiska punkterna i huvudstaden. Regeringen avsätts. Sovjetkongressen ställs inför fullbordat faktum. Visserligen vägrar mensjevikerna och en del av socialistrevolutionärerna att godkänna maktskiftet och lämnar kongressen, men en majoritet av de närvarande stöder sovjetmakten — en revolutionär regering utses. Vid slutet av året var sovjetmakten erkänd i större delen av det europeiska Ryssland och i flertalet större städer i ytterområdena.

Med oktoberrevolutionen kommer sovjeterna att omvandlas från organ för massorganisering och för att driva konkreta ekonomiska och politiska krav från folket, på många håll i öppen kamp mot den provisoriska regeringens organ och inte sällan med upprättande av en egen maktställning med stöd från breda grupper av befolkningen.[47] De blir nu statliga makt- och förvaltningsorgan men utvecklar ännu en tid spontana arbetsformer och bibehåller lokalt förankrade uppgifter, som de tvingas att söka lösa med egna krafter och metoder. I den period av lokal kamp för sovjetmakten, som följer på det centrala maktskiftet, uppmuntras detta av bolsjevikerna.

Innan vi övergår till att studera vad den gamla statsapparatens upplösning betyder och hur sovjeterna integreras i den nya staten skall kort redovisas den syn som bolsjevikerna genom Lenin framlägger på möjligheterna av sovjeternas maktövertagande på fredlig väg och med stöd av bolsjevikerna och andra vänsterpartier och vilken roll sovjeterna tänks kunna spela genom en sådan utveckling.

3.4 Sovjeterna och det fredliga maktövertagandet.

Som vi sett menade Lenin 1905 att inom sovjeterna kunde arbetarpartierna förenas och fredligt utkämpa kampen om den politiska ledningen. Enigheten i denna fråga var stor. Men den omvälvning som då var förestående gällde den borgerliga demokratin. Före oktoberrevolution var situationen annorlunda. Nu menade bolsjevikerna att den socialistiska revolutionen stod på dagordningen. Lenin vänder sig upprepade gånger till de rivaliserande vänsterpartierna med uppmaningen att stödja parollen ”All makt åt sovjeterna!” ”Endast en sådan makt”, menar Lenin, ”skulle kunna trygga kontinuerlig bred utveckling för revolutionen, fredlig kamp mellan partierna inom sovjeterna”.[48] I detta sammanhang vänder sig Lenin mot uppfattningen att parollen skulle innebära endast att regeringen skulle övertas av partierna med majoritet inom sovjeterna. Den skulle i stället innebära att hela den gamla statsapparaten skulle ersättas av

> sovjeternas sant demokratiska apparat, d.v.s. den organiserade och beväpnade majoriteten av folket, arbetare, soldater och bönder, överlämnande av initiativ och självständighet till folkets majoritet icke endast i val av deputerade utan även i statens styrelse, i genomförandet av reformer och omvandlingar.[49]

Genom att lämna över makten till sovjeterna kan en fredlig och lugn utveckling uppnås.

> Makten till sovjeterna — detta betyder fullständigt överlämnande av styrelsen i landet och kontroll över dess näringsliv till arbetarna och bönderna, som *ingen* skulle våga sätta sig emot och som *snabbt skulle lära sig* av egen erfarenhet, lära sig av egen praktik, att riktigt fördela jorden, produkterna och brödet.[50]

Ännu i september menar Lenin, att det finns möjlighet till en fredlig utveckling.

> Om sovjeterna tog hela makten skulle ännu ... kunna tryggas revolutionens fredliga utveckling, folkets fredliga val av sina deputerade, fredlig kamp mellan partierna inom sovjeterna, undersökning genom praktiken av de olika partiernas program, fredlig övergång av makten från ett partis händer till ett annat.[51]

Även i januari 1918 hävdar Lenin, att maktskifte alltjämt är möjligt inom sovjetsystemets ram.

> Den (sovjetmakten) ger möjlighet till de arbetande, om de inte är nöjda med sitt parti, att välja om sina delegater, överlämna makten till ett annat parti och förändra regeringen utan minsta revolution.[52]

Dessa citat visar att bolsjevikerna länge eftersträvar en fredlig övergång till sovjetmakten. Detta sker genom att man framhäver sovjeternas från partierna fristående makt, något som givetvis — med hänsyn till vad som senare sker — också kan tolkas som en taktisk linje med det primära syftet att ge bolsjevikerna ett avgörande inflytande över statsmakten. I och med att de övriga vänsterpartierna accepterar en sovjetregering och en statsapparat uppbyggd på folkets maktorgan skulle, menar man, öppnas möjligheter för konstruktiva lösningar på de aktuella problemen: frågan om freden och om jordreformen, uppbygget av en funktionsduglig förvaltning, en fördelning i de breda folklagrens intresse etc. I dessa förslag ligger ett starkt tryck på sovjeternas autonomi — initiativet läggs hos folket, partiernas uppgift blir att i enlighet med sina program framställa förslag inför de folkvalda och av folket kontrollerade råden. Samhällsförvaltningen skulle ske varken genom en delvis från folket fristående byråkrati eller genom ett eller flera partier, som med hänvisning till folkets eller landets intressen får fria mandat i regeringsposition.

Bolsjevikernas linje appellerar starkt till de aktiva och radikala delarna av arbetarklassen och soldaterna och matroserna. Den accepteras dock inte av de två andra större vänsterpartierna — mensjevikerna och socialistrevolutionärerna (SR). Mensjevikerna menar sig vara ett socialistiskt parti men vänder sig mot bolsjevikernas optimistiska och offensiva linje i den rådande situationen. De uppfattar i stället ett förstärkande av den borgerliga demokratin och en ekonomisk utvecklingsprocess inom ramarna för det kapitalistiska systemet som en nödvändig förutsättning för att införa ett socialistiskt system. I detta kunde de också finna stöd hos Marx. Till sin majoritet står de för en reformistisk utvecklingssyn och ser den direkta sovjetdemokratin som en äventyrlig linje, där riskerna för inbördeskrig och/eller partidiktatur är uppenbara. Det största partiet — SR — är ett heterogent bondeparti, som knappast kan betecknas som socialistiskt. I första hand representerar det mellanböndernas intressen.[53] Som nämnts ställer sig dock vänsterdelen av SR bakom maktövertagandet i oktober.

Lenins och bolsjevikernas linje var säkerligen till en viss del taktiskt betingad, d.v.s. det är inte fråga om ett principiellt ställningstagande för ett flerpartisystem lika lite som ett sådant system kan anses oacceptabelt för

bolsjevikerna.[54] Det aktuella problemet var hur maktövertagandet kunde ske och om sovjetmakten hade möjlighet att överleva. Lenin deklarerar vid flera tillfällen, att bolsjevikerna var beredda att leda ett sådant maktövertagande och t.o.m. ensamma överta rollen att styra Ryssland genom sovjeterna.

Skulle en bredare uppslutning av partierna bakom sovjeterna ha förändrat revolutionens utveckling? Det är knappast möjligt att entydigt besvara denna fråga. Brytningen mellan bolsjevikerna och övriga partier och grupper som faktiskt anslöt sig till revolutionen blev snabb. En brytning var ofrånkomlig mellan de socialistiska partierna och de med mera begränsade målsättningar och med sin sociala bas i folkskikt utan intresse av en grundläggande förändring av ägandeförhållandena. Möjligen kunde sovjetmakten med bredare stöd möjliggjort ett mera konstruktivt arbete i sovjeterna centralt och lokalt, gjort det möjligt att undvika inbördeskriget eller ha gett detta en annan karaktär, ha skapat möjligheter för en lugnare omvandling av stat och produktionsapparat. Den okontrollerade och oerhört snabba utvecklingen var inte förutsedd eller ens önskad av bolsjevikerna. I själva verket skedde ockupationer av företag, storgods och bostadshus till större delen spontant utanför såväl sovjeternas som de politiska partiernas kontroll och samordning. Detta bidrog till att näringsliv, service etc. delvis upphörde att fungera och att revolutionen fick en anarkistisk tendens. Bolsjevikerna hade förutsett — eller haft förhoppningar om — en mera organiserad och genomtänkt lokal utveckling under sovjeternas ledning.

I praktiken kommer bolsjevikerna snabbt att bli det statsbärande partiet. Vi ska närmast ta upp deras roll och politiska linje i förhållande till staten/sovjeterna under följande period, 1917—1923.

3.5 Kommunistpartiet och sovjeterna.

Bolsjevikerna uppfattade partiet som arbetarklassens förtrupp och dess vapen i kampen om de politiska makten. Dess uppgift skulle vara att samordna och leda arbetarklassen kamp. Partiet som organisationsform betraktades som en förutsättning för att tillföra den spontana, ekonomiska kampen en politisk dimension och ett helhetsperspektiv. Detta innebar dock icke att klassen och partiet utgjorde, eller skulle utgöra, två separata delar av den revolutionära rörelsen, i stället var strävan att partiet skulle utgöra en del av arbetarklassen. Av partiets medlemmar krävdes teoretisk

skolning, erfarenhet av massarbete och beredskap att följa majoritetsbeslut och centrala direktiv och att aktivt och lojalt progagera för partiets linje i olika frågor. Kravet på disciplin var starkt — något som delvis betingades av dess konspirativa arbetsförhållanden — men ännu dagarna före oktoberrevolutionen fanns en öppen och stridbar opposition ända upp i partiets centrala organ.[55]

Under 1917 tar, som vi sett, bolsjevikerna ställning för folkstyre byggd på sovjetmakt. Denna sovjetmakts landsomfattande organisering och möjlighet att fungera var ännu vid revolutionen oklar. Bolsjevikernas syn på sin egen plats i systemet var likaledes diffus. Inom partiet fanns skilda strömningar, där man kan antydningsvis finna synsätt alltifrån en hård partistyrning till en frihetlig federalism. Det stod dock klart, att för bolsjevikerna vore en återgång till den borgerliga republiken en oerhörd motgång. Försvaret och konsolideringen av ''arbetar- och bondestaten'' blev den primära uppgiften.

Det relativt lugna maktövertagandet följs 1918 av väpnad intervention från ett tiotal främmande stater. Anhängare till den gamla regimen mobiliseras och inbördeskriget är ett faktum. Detta kommer också att sätta sin prägel på sovjetmakten under de närmaste åren, under den s.k. krigskommunismen, och även att ytterligare försvåra det fredliga uppbyggnadsarbetet, både vad gäller den ekonomiska rekonstruktionen och det politiska massorganiseringsarbetet. Krigskommunismen innebär, att bolsjevikernas ledning antar skärpta och stundom rent administrativa former, att sovjeternas betydelse reduceras, att de för en helt formell existens eller t.o.m. upphör att existera och bidrar till att de övriga partierna upplöses eller får en alltmer underordnad roll. Likaså skärps kraven på disciplin inom bolsjevikpartiet.

Brytningen med dubbelmaktens rådsmodell, d.v.s. med en fullständig autonomi för rådsorgan inom produktionen och inom statens förvaltning och — framför allt — med initiativ och makt förlagt hos basen, folkets breda lager, sker således parallellt med enpartistyrets uppkomst. Bolsjevikernas ''usurpering av makten'' och hårdhänta undertryckande av oppositionella partier tillsammans med sovjeternas avpolitisering, partiella passivisering och reducering till traditionella förvaltningsorgan betraktas ibland som en mer eller mindre oundviklig följd av partisynen. Sambandet är dock långtifrån så entydigt.

Vi återkommer till utvecklingens orsaker. Här skall först ges ytterligare några exempel på hur bolsjevikerna uppfattar partiets roll efter revolutionen.

I en resolution från den 8:e partikongressen 1919 heter det:

> Kommunistpartiet ställer sig uppgiften att erövra det avgörande inflytandet och den fulla ledningen i alla de arbetandes organisationer ... I alla sovjetorganisationer är det absolut nödvändigt att bilda partifraktioner, som på det strängaste sätt underordnas partidisciplinen. I dessa fraktioner måste ingå alla RKP:s (Ryska Kommunistpartiet) medlemmar, som arbetar i den givna sovjetorganisationen. Genom praktiskt, dagligt, självuppoffrande arbete i sovjeterna, genom att föra fram till alla sovjetposter sina mest fasta och hängivna medlemmar måste RKP erövra för sig den totala politiska ledningen i sovjeterna och faktisk kontroll över hela deras arbete. Att blanda ihop partikollektivens funktioner med funktionerna för de statliga organ, som sovjeterna utgör, får inte förekomma i något fall. En sådan sammanblandning skulle ge ödesdigra resultat, särskilt i krigstillstånd. Sina beslut måste partiet genomdriva genom sovjetorganen, inom sovjetkonstitutionens ramar. Partiet bemödar sig om att leda sovjeternas verksamhet men att inte ersätta dem.[56]

Bolsjevikerna, som nu antagit namnet Ryska Kommunistpartiet, inriktar under inbördeskriget sin verksamhet på att vinna kontroll över sovjeter och arbetarorganisationer. Som framgår varnas dock för att låta partiet direkt överta sovjeternas uppgifter. En stor del av sitt inflytande och sin förmåga att mobilisera befolkningen vann bolsjevikerna just genom att arbeta genom massorganisationerna.

Under sovjetmaktens första år var diskussionen intensiv inom partiet om vägen mot kommunismen. Detta var de stora visionernas år och trots det militära hotet den period, som innebar betydande frihet för personliga och avvikande åsikter, dock vanligen endast för åsikter med en socialistisk tendens.[57]

Inom partiet fanns tre huvudtendenser. Vänsterkommunisterna stod för en centraliseringslinje, en direkt vidareutveckling av förhållandena under krigskommunismen. Inslag i krigskommunismen såsom arbetets militarisering, naturahushållningen etc. betraktades som förverkligande av det kommunistiska produktionssättet. Partiets huvudlinje, med Lenin i spetsen, var avvaktande och såg krigskommunismens extrema åtgärder som betingade av den yttre situationen — den inre oppositionen, kriget och den materiella nöden.[58] Den tredje tendensen kritiserade krigskommunismens maktkoncentration, restriktioner inom arbetarsjälvstyret och byråkratiseringen. Efter krigsslutet 1921 drabbade de tre lägren samman

vid 10:e partikongressen. Frågan gällde då särskilt fackföreningarnas ställning med de extrema ståndpunkterna i deras förstatligande eller fullständiga autonomi. Den frihetliga tendensen framträdde här som fraktion med egen plattform under beteckningen Arbetaroppositionen.[59] De andra två strömningarna leddes av Trotskij — den centralistiska — och Lenin. Den leninska linjen segrade och beslut fattades om fackföreningarnas relativa självständighet.[60] Viktigare var kanske att kongressen antog beslut om fraktionsförbud inom partiet. Därmed hade grunden lagts för institutionella restriktioner inom opinionsbildningen inom partiet och på lång sikt en total likriktning.

Lenin och partimajoriteten genomdrev 1921 den nya linje, som fick beteckningen den nya ekonomiska politiken (NEP). Inbördeskriget var slut, men situationen var långtifrån ljus. Landet var internationellt isolerat. Det stod klart att den spridning av revolutionen till de industrialiserade länderna i väst, som bolsjevikerna allmänt räknat med, knappast längre var aktuell. Förstörelsen var stor,[61] partiets äldre kader hade smält samman genom förluster vid fronten, arbetarklassen var starkt decimerad.[62] Arbetslöshet och hungersnöd präglade folkets liv. Missnöje tog sig uttryck i en strejkvåg[63] och i Kronstadtupproret 1921.[64]

Den nya linjen innebär en viss återgång till marknadskrafterna som ekonomiska styrmedel, ett försök att delvis lösa problemet med kapitalackumulation genom privat småföretagsamhet och sparande, förstärkning av det privata bondejordebruket och upphävande av flera av krigskommunismens speciella bestämmelser om arbetslivet och om extraordinära kommittéers befogenheter. En uppbyggnad av industrin, handeln och jordbruket under arbetar- och bondestatens kontroll och med partiet som politisk ledare förutsågs. Det konstateras att kommunismen och t.o.m. socialismen är avlägsen.

Lenin sammanfattar partiets roll sålunda i artikeln Sovjetmaktens förestående uppgifter, skriven i april 1918:

> Den första uppgiften för varje framtidens parti är att övertyga folkets majoritet om riktigheten i dess program och taktik. (...) Vårt partis andra uppgift var att erövra den politiska makten och undertrycka exploatörernas motstånd. (...) På dagordningen ställs nu ... som den tredje uppgiften att organisera förvaltningen av Ryssland. (...) Vi, bolsjevikernas parti har *övertygat* Ryssland. Vi har *erövrat* Ryssland, från de rika för de fattiga, från exploatörerna för de arbetande. Vi måste nu *förvalta* Ryssland.[65]

Synen på partiet som motorn med fackföreningar, sovjeter och andra organisationer som kraftöverföringsorgan framställs.

Två år senare — under inbördeskriget — deklarerar Lenin:

> Ingen viktig politisk eller organisatorisk fråga beslutas av någon statlig institution i vår republik utan vägledning från partiets centralkommitté.[66]

Beträffande förhållandet till sovjeterna sägs i en resolution vid 11:e partikongressen 1922:

> Den efter det våldsamma inbördeskriget påbörjade perioden av ekonomisk uppbyggnad förvandlar de lokala sovjeterna, som under krigstiden huvudsakligen spelat rollen av agitations- och mobiliseringscentra, till praktiska ledare för det lokala ekonomiska livet. Tillsammans därmed blir det möjligt och nödvändigt att från partiet avlasta en rad frågor av ren sovjetkaraktär, vilka det tvingades att ta på sig under föregående period.
>
> Med bevarande av den allmänna ledningen och inriktningen i sovjetstatens hela politik, måste partiet göra en mycket mera noggrann åtskillnad mellan sitt löpande arbete och sovjetorganens arbete. En sådan systematiskt genomförd åtskillnad måste å ena sidan trygga för sovjetorganen en mera planmässig bedömning av och beslut i frågor av ekonomisk karaktär, samtidigt som varje sovjetarbetares ansvar för sina anförtrodda uppgifter höjs, å andra sidan ges partiet möjlighet att i nödvändig omfattning koncentrera sig på det grundläggande partiarbetet med allmän ledning över alla statliga organs arbete med upplysning och organisering av de arbetande massorna.[67]

Följande år framhålls vid 12:e partikongressen

> Partiets uppgift består icke endast i att riktigt fördela sina arbetare på det statliga arbetets skilda branscher utan även i att i allt väsentligt bestämma och kontrollera själva gången av detta arbete. Partiet kan i inget fall nu begränsa sig till allmän propaganda och agitation. Arbetarklassens diktatur kan inte tryggas på annat sätt än i form av dess ledande avantgardes, d.v.s. kommunistpartiets diktatur.[68]

Därmed tycks stå klart att partiets diktatur, med innebörden att utforma politiken, leda och kontrollera sovjetarbetet, uppfostra folket och genom ”kommunismens skolor” — särskilt sovjeter och fackföreningar — ge

möjligheter för ett deltagande, huvudsakligen med pedagogiskt syfte, i detta skede accepteras som den riktiga eller enda möjliga linjen. Samtidigt öppnas vissa möjligheter för en lokal praktisk förvaltningsverksamhet, med syfte att avlasta partiet vissa uppgifter och med någon form av reellt deltagande men det står klart att partiet kommer att bekämpa alla former av självständighet, där resultatet går mot partiets önskan. Det är dock inte klart i vilken mån partiet är berett att på administrativ, tvångsmässig väg styra och ingripa i ekonomiska, sociala och ''politiska'' förvaltningsorgans arbete. Verbalt förkastas sådant ingripande. Oklart är också hur byråkratiseringen av partiet ska förhindras och hur man ska kunna garantera att partiets maktposition icke kommer att missbrukas.

För bolsjevikerna bestod således uppgiften efter revolutionen att bygga socialismen under arbetarklassens hegemoni, på statsmaktens område uttryckt i begreppet proletariatets diktatur. Detta kunde och skulle ske, menade man, genom ett rådssystem och en folklig självstyrelse.[69] I situationen av antagonistiska politiska motsättningar och inbördeskrig, ekonomisk-teknisk underutveckling, kulturell efterblivenhet m.m. utvecklas emellertid andra styrelseformer. Under de första åren efter revolutionen — inbördeskriget år — kan den politiska linjen utan större svårighet accepteras av partikadern och av de befolkningsskikt, som stöder revolutionen. Inte förrän 1921 blir det fråga om en allvarlig konflikt inom partiet. Då kommer ledande bolsjeviker att bilda gemensamma fraktioner med arbetarkader. Principiella ståndpunkter förenas med praktiska negativa erfarenheter av rådssystemets reducerade betydelse och maktkoncentrationen hos partiledningen. Massmobiliseringslinjen avvisas dock och partiet slår in på den linje, som primärt syftar till att skapa en fungerande förvaltnings- och produktionsapparat.

Jag återkommer till en bedömning av utvecklingens orsaker och motiven för bolsjevikernas vägval. Redan här kan dock påpekas några orsakssammanhang. Det är två fenomen, som präglar perioden: maktens förskjutning från sovjeterna till partiet och maktens centralisering. En stark politisk och administrativ ledning krävs i perioden av socialt sönderfall och lamslagen produktionsapparat. Både social och politisk homogenitet och praktisk sakkunskap saknas hos breda delar av befolkningen. Ett fristående rådssystem är mot denna bakgrund knappast en funktionsduglig organisationsform. Att maktförskjutningen sedan består får även tillskrivas det faktum, att en ny funktionsfördelning, en ny maktapparat och en ny administrativ struktur upprättas, som blir allt svårare att ifrågasätta. Av betydelse torde även utnyttjandet av den gamla regimens experter och

tjänstemän ha varit.[70] Ännu en faktor, som kan ha underlättat partimedlemmarnas accepterande av rådssystemets urholkning, är rådstankens ideologiska karaktär. Hos några ledande bolsjeviker fanns en åtminstone embryonal ''rådsstrategi'' men det är tveksamt huruvida den var väl förankrad i partiet.[71] Hos de grupper, som skulle bli allt tyngre vägande — partiapparatens folk — intog lösningar på den praktiska administrationens problem, icke de principiella ideologiska frågorna en dominerande plats.[72]

3.6 Den nya statsapparaten.

Både Marx och Lenin hävdar, att förutsättningen för socialismen är att den gamla statsapparaten krossas och byggs upp i nya, ''sant demokratiska'' former. Detta tycks — enligt vad som ovan sagts — kunna sammanfattas sålunda. Den byråkratiska strukturen med en särskild kategori av statstjänstemän med specialiserade uppgifter och utan politisk kontroll och ansvar bryts ned, valda folkrepresentanter ställs under strikt och kontinuerlig kontroll, den nya förvaltningsstrukturen, på så sätt delvis integrerad i samhället och i sin helhet byggd på folkviljan, får den reella makten, inte endast som i den borgerliga staten den under de ekonomiska makthavarna begränsade politiska makten utan en makt, som sträcker sig över alla samhälleliga aktiviteter. Av speciell betydelse är förintandet och omvandlingen av den tidigare maktapparaten. Vid revolutionen betraktades sovjeterna av bolsjevikerna i allmänhet som de organ, som utgjorde eller kunde omformas till denna demokratiska förvaltningsstruktur under arbetarklassens/folkets ledning och kontroll.

Ser man till vad konkret ''statens krossande'' kommer att innebära kan konstateras att till en början såväl krigsmakt som polisiära myndigheter och domstolar upplöstes; den statliga maktapparaten undergick en radikal omvandling. Lagsystemen på olika områden sattes till stor del ur kraft; ''det revolutionära rättsmedvetandet'' blev ledande princip för de nybildade domstolarnas och polisens arbete. Byråkratin och förvaltningsapparaten omvandlades likaledes i och med att statsmakten överfördes till sovjeterna. Maktövertagandet innebar således att större delen av den politiska och juridiska överbyggnaden förstördes. Syftet att förinta de institutioner, som utgjorde grunden för statsbyråkratin och som var plattform för den borgerliga statens makt- och indoktrineringsapparat, uppnåddes dock inte helt. Viktigt är att statliga experter och tjänstemän i många fall uppgick i de nya sovjetinstitutionernas

byråkratiska apparat. Det gamla skolsystemet förändrades men man hänvisades till att utnyttja tidigare pedagoger och lärare.[73] Krigsmakten återuppbyggdes i traditionella former. I dessa och andra fall kommer en viss kontinuitet från den gamla regimen att bibehållas;[74] det är ofta mera fråga om ett omformande än ett ''krossande''. För klarhetens skull skall jag närmare redovisa den nya statsapparatens struktur och uppgifter.

Bolsjevikernas första strävan blev således att upplösa den gamla krigsmakten, rättsmaskineriet och de centrala och lokala regeringsorganen. Restriktioner upprättades i fråga om valbarhet och rösträtt till de nya maktorganen.[75] Beslut fattades om att ersätta den gamla armén med folkmilisen, arbetarmilisen ställdes under sovjeternas kontroll.[76]

Den centrala statsmakten förlades till den centrala exekutivkommittén och folkkommissariernas råd. Dessa organ bestod inte endast av bolsjevikernas medlemmar och anhängare utan fram till juli 1918 även av representanter för SR och några mindre partier.[77] Under denna första period, som präglades av hårda motsättningar, skedde den centrala statliga ledningen huvudsakligen genom utfärdande av dekret av olika typer.[78] Under denna period kan man inte tala om en fungerande centraliserad uppbyggnad av maktapparaten och förvaltningsapparaten. Dekretens genomslagskraft var beroende av bolsjevikernas styrka ute i landet. I den centrala ledningen förvandlades exekutivkommittén snabbt till ett diskussionsforum medan det praktiska politiska och ekonomiska uppbyggnadsarbetet övertogs av det växande antalet folkkommissariat.[79]

Lokalt utformades förvaltningen i en oerhörd mängd variationer. De riktlinjer, som gavs från det centrala ledningsorganet — folkkommissariatet för inrikes ärenden (NKVD) — hade huvudsakligen karaktären av appeller att stärka de lokala sovjeternas ställning, som politiska och ekonomiska centra, att mobilisera folket till stöd för sovjetmakten, att kämpa för att upprätthålla eller utvidga sovjeternas karaktär av representativa organ för arbetare och bönder. De lokala sovjeterna fick under denna korta period i stort sett fria händer, vad gällde att utforma sovjetens struktur och bestämma dess uppgifter. Sovjeterna hade också att etablera sin auktoritet gentemot tidigare lokala styrelseorgan och under motstånd från de särskilt på landsbygden vanliga antisovjetiska och antibolsjevikiska stämningarna. På många håll bedrevs en intensiv verksamhet på sådana områden som bostadsanskaffning och bostadsfördelning, livsmedelsförsörjning, skatteindrivning, upprätthållande av ordning genom milisstyrkor och upprätthållande av viss produktion i samarbete med fackföreningar och fabrikskommittéer.[80]

Den ''decentraliserade'' perioden, med dess hårda politiska och sociala kamp lokalt och centralt bröts av inbördeskriget och krigskommunismen. Inbördeskriget var givetvis till en del ett uttryck för det uppdämda och oorganiserade motståndet mot revolutionen. Hårda restriktioner av olika typer införs (censur, partiförbud etc.). Man kan dock knappast hävda att dessa är uteslutande en konsekvens av krigets villkor. Krigsvillkoren innebär dock att utvecklingen går i ett forcerat tempo och att önskan att bibehålla och förstärka det folkliga stödet genom övertygande och politisk skolning allt oftare ersätts av tvångsmässig och administrativ centralisering och mobilisering.

En viktig komponent i de lokala sovjeternas ''nedrustning'' utgör den centralisering och ''apparatisering'', som är ett dominerande inslag i kommunistpartiets linje från dessa år. Vi ska stanna upp med några data kring denna process. I det följande behandlas översiktligt några viktigare förvaltningsområden. Syftet är att visa hur statsapparaten byggs upp och typiska drag i dess struktur.

Krigsmakten.

Det antogs av de flesta bolsjeviker att efter att den gamla krigsmakten demokratiserats och upplösts skulle sovjetförsvaret byggas upp på ett beväpnat folk, organiserat i folkmiliser eller på motsvarande sätt.[81] Detta genomfördes endast i sin första del. Efter maktövertagandet fick soldatkommittéerna och soldatråden den högsta makten vid krigsförbanden; de icke lojala officerarna avsattes, kommissarier sändes ut från den centrala sovjetmaktens organ.

Men ett försvar byggt på decentraliserade folkmiliser blev en oförverkligad målsättning. Till detta spelade givetvis det ännu pågående kriget med Tyskland och kort därefter inbördeskriget och intervention från främmande makter en huvudroll. I kamp med reguljära arméer fann bolsjevikerna att det krävdes en motsvarande organisation av sovjetmaktens försvar. Den 28.1.1918 antas ett dekret om att skapa Arbetarnas och böndernas röda armé; den 14.2. beslutas om organiserandet av den röda flottan. De första månadernas demobilisering ersätts av en ny mobilisering och en ny centraliserad och hierarkisk förvaltnings- och befälsstruktur. Den 21.1.1918 tillsätts den Revolutionära kommittén för försvar av landet och av Petrograd vid folkkommissariernas råd under Lenins ledning. Denna kommitté kommer de följande åren att spela rollen av överordnat ''kabinett'' och innefattar i sig de olika folkkommissariat, som specialise-

rat leder de olika försvarsgrenarna. Vid de lokala sovjeterna bildas krigskommissariat eller krigsavdelningar. Dess uppgifter blev att via propagandaavdelningar och värvningskontor rekrytera eller tvångsutskriva lämpligt folk till förbanden. Den 22.4.1918 beslutas om allmän militär övningsplikt, den 29.5. utfärdas dekret om allmän mobilisering.[82]

Efter krigsslutet vidtar perioden av demobilisering, som sträcker sig fram till 1924. Denna innebar dock ingen grundläggande förändring i krigsmaktens uppbyggnad. En förändring var dock den partiella överföringen av armén till milisorganisering. ''Kaderarmén'' skars ned till 600.000 man.

Under krigsåren återuppbyggs krigsmakten i traditionella former. Officerarna i den gamla krigmakten kvarstår i den mån den visar sig lojala med den nya regeringen. Deras ställning och beslut underställs inte soldatkommittéerna utan de bolsjevikiska utsända kommissarierna. Krigsmaktens lokala kommissariat underordnas icke sovjeterna; de är i sin verksamhet i stället strängt centraliserade; sovjeternas uppgift blir att bistå dessa organ i deras politiska och militära uppgifter.[83]

Säkerhetspolisen.

Efter oktoberrevolutionen upplöstes den revolutionära militärkommittén, som utgjort dess generalstab. En av dess avdelningar — tjekan — den extraordinära kommissionen — bibehölls dock och får folkkommissariats status. Den ombildas 1922 till avdelning under inrikesministeriet med beteckningen GPU — den statliga politiska styrelsen.

Tjekans uppgift blir framför allt att bekämpa sovjetfientlig verksamhet, att skydda landets säkerhet mot ''kontrarevolutionära'' anslag. Både formellt och reellt kommer den tidigt att inta en stark maktställning. Det kan nämnas att den i ett beslut från den 19.11.1918 får rättigheter att genom egna administrativa organ arrestera och avrätta personer, som bedrev statsfientlig verksamhet. Trots att beslut fattas efter inbördeskriget om beskurna rättigheter blir dess verksamhet i praktiken betydande och svårkontrollerbar. En grundläggande orsak till detta var, att situationen i landet ansågs framtvinga — för systemets bevarande — en stark politisk säkerhetstjänst, d.v.s. kommunistpartiet tenderade att oberoende av formella beslut se genom fingrarna med dess ''illegala'' verksamhet.

Den enda kontroll, som faktiskt utövades gentemot tjekan, kom från partiet. Tjekan var centraliserat uppbyggd med avdelningar på lokal nivå över hela landet. Med överföringen till inrikesministeriet blev GPU for-

mellt knutet till de lokala sovjeternas exekutivkommittéer. I realiteten kunde dess arbete dock föga påverkas av lokala organ. Förhållandet blev det omvända: det var GPU:s avdelningar, som övervakade de lokala förhållandena i allmänhet, inklusive det arbete, som bedrevs av sovjeterna.[84]

Domstolarna.

Vid revolutionen inrättas justitiekommissariatet vid folkkommissariernas råd. En rad uppgifter åläggs kommissariatet, bl.a. kodifiering av dekret och bestämmelser, utbyggnad av ett nät av domstolar, reformering av fängelserna.

Lokalt fick justitiekommissarierna vid guvernementssovjeternas exekutivkommittéer en framträdande position. Från guvernementsnivån utvecklas folkdomstolarna och revolutionstribunalerna, försvars- och åklagarkollegier utses. Domstolarna var ''klassdomstolar'', den ledande principen var ''det revolutionära rättsmedvetandet''. I dekret fastslogs att domare och folkbisittare skulle utses genom val. Domare skulle väljas av sovjeten, folkbisittare utsågs av domaren — företrädesvis bland arbetarna — och godkändes av sovjeten.

Revolutionstribunalerna spelar under inbördeskriget en huvudroll. 1922 genomförs en omfattande reform, varigenom revolutionstribunalerna centraliseras och förlorar i betydelse. Deras verksamhet ställs under justitiekommissariatets och den då inrättade högsta domstolens kontroll. Vidare begränsas de fall, som föll under tjekans befogenheter. Den grundläggande rättsliga instansen centralt och lokalt blev folkdomstolen. Samma år inrättas åklagarväsendet — prokuraturen, som även får till uppgift att kontrollera domstolarnas verksamhet. Prokuraturen blir en alltigenom centraliserad struktur.[85] Det rättsliga systemet förenklas härigenom, rättspraxis blir mera enhetlig, decentraliseringen bryts.[86]

Den ekonomiska förvaltningen.

Jag skall här endast ta upp två områden av den ekonomiska förvaltningen, som är av betydelse för att demonstrera de principer, som ligger till grund för uppbyggnaden av näringslivet vid denna tid: den industriella förvaltningen och planeringen.

Från december 1917 utgör centrala och lokala folkhushållningsråd — SNCh — den grundläggande strukturen för allmänekonomisk och industriell ledning. Från februari 1918 bildas som underavdelningar *glavki* — överstyrelser — och centra. Vid krigsslutet finns vid centrala folkhushåll-

ningsrådet 52 *glavki* och ett tjugotal produktionsavdelningar, uppbyggda efter produkttyper.

Under inbördeskriget sker en omfattande nationalisering av företag — inte endast storföretag, utan även medelstora och små företag. Ledningen centraliseras hårt. Denna period — den s.k. glavkismen — innebär en trestegsstruktur: i spetsen står *glavki,* därunder glavkis lokala avdelningar och lägst ner fabriksstyrelsen. Kommandolinjerna går vertikalt, de lokala SNCh som kollegiala organ får föga inflytande.

Med NEP:s införande 1921 sker en betydande decentralisering. Mindre företag reprivatiseras eller arrenderas ut. De lokala folkhushållningsråden övertar ledningen för större delen av företagen. Ett fåtal storföretag underställs direkt det centrala rådet. *Glavki* ersätts lokalt av organ benämnda produktionsavdelningar. Guvernementens exekutivkommittéer blir den lokala knutpunkten.

1921-22 sammanförs större delen av de nationaliserade företagen till truster, vilka arbetar på ”självständig budget” — *chozrasčet.* Truststyrelsen övertar helt de enskilda företagens befogenheter. Som komplement till själva produktionsledningen, trusternas område, upprättas syndikat för samordning av försörjning och distribution mellan jordbruk, industri och handel. Syndikaten ställs direkt under VSNCh:s ledning och öppnar lokala avdelningar och kontor.

Folkhushållningsrådens verksamhet består i att reglera och planera trusternas och syndikatens verksamhet. Det högsta rådet karakteriseras som ”trusternas trust” och ”syndikatens syndikat”. De centrala och lokala råden, de senare på guvernementsnivå får endast koordinerande funktioner. Trusternas ställning förstärks. Den s.k. saxkrisen[87] och behovet av en landsomfattande samordning leder fram till en ny reform 1923.

Avveckling av folkhushållningsråden på lokal nivå påbörjas. Vid guvernementens exekutivkommittéer bildas i stället avdelningar för lokal hushållning, som leds av folkhushållningsråden i republikerna och republikernas inrikeskommissariat. Vid uezdsovjeterna inrättas på motsvarande sätt i vissa fall avdelningar för lokal hushållning.

Angående planeringen skall vi här endast konstatera att denna fråga under perioden väcktes och ledde till vissa organisatoriska åtgärder. Detta var dock ett helt okänt fält; att finna metoder för och bygga upp en omfattande planering var ännu efter inbördeskriget endast en långsiktig målsättning. De trevande försök, som gjordes av Rådet för arbete och försvar (STO) och av Statliga kommissionen för elektrifiering av fosterlandet (*Goelro*) och från början av 20-talet samordnades i *Gosplan,* skedde ge-

nom en liten grupp av ledande partimedlemmar och ett antal ekonomiska experter. Med införandet av NEP dämpades det omedelbara behovet av en ersättning för marknadskrafterna.[88]

Den sociala och kulturella förvaltningen.

Vi skall här ta upp endast två viktiga områden: arbetarskyddet och arbetsvillkoren samt utbildningen.

Vid revolutionen inrättas centralt ett arbetskommissariat. Lokalt tillsätts arbetskommissarier vid guvernements- och uezdsovjeterna. Kommissariatets uppgifter blir bl.a. att fördela arbetskraften, förbättra arbetarskyddet, leda ''arbetets kamp med kapitalet'', upprätta ett fungerande socialförsäkringssystem, införa organ för arbetsförmedling. Detta skedde i samarbete med fackföreningarna.

Kommissariatets uppgifter breddas med inträdet i NEP-perioden. I linje med den genomgående tendensen förenklas och centraliseras även apparaten på detta område. De organ, som kvarstår, är framför allt det centrala kommissariatet och guvernementsavdelningarna. I *uezd* ersätts 1923 avdelningarna med ''arbetsinspektionskammare'', där de anställda vanligen är valda av fackföreningarna. I större städer knyts arbetsförmedling till kammaren. På de lägsta administrativa nivåerna i systemet upprättas inga speciella organ.[89]

Vid revolutionen var c:a 73% av befolkningen analfabeter.[90] För det utbildningskommissariat som bildas 1917 ställs uppgifterna främst att bygga ut ett utbildningsnät samt att söka få de tidigare lärarkadrerna — till stor del fientliga eller i varje fall skeptiska till bolsjevikerna[91] — att arbeta för den nya regimen.

Enligt stadga av den 21.1.1918 upplöses tidigare skoladministrationer och skolorna överförs till sovjeterna. De sålunda bildade avdelningarna för folkbildning ställdes under dubbel subordinering — både under motsvarande avdelning vid högre sovjet och under den egna sovjeten.

Utbildningskommissariatet arbetar inom en lång rad områden — inte endast med skolfrågor och politisk upplysningsverksamhet, yrkesteknisk utbildning, vetenskaplig utveckling etc. utan också med publikationsverksamhet, teater, musik, film etc. Vid de lokala sovjeternas avdelningar tillsätts utbildningsråd med rådgivande och kontrollerande funktioner; i dessa ingår representanter för allmänheten och de studerande.

Vid krigsslutet hade den centrala apparaten svällt ut i oproportionerlig grad. Centralt fanns 35 avdelningar med 200 olika underavdelningar. Den

11.2.1921 fattas beslut om strängare organisatorisk uppdelning. Utbildningskommissariatet uppdelas på nationell nivå i *glavki* och centra. Samtidigt sker nedskärningar i apparaten, både centralt och lokalt. Inom utbildningsväsendet får delrepublikerna ett betydande inflytande i utbildningens system och innehåll. På lägre nivåer upprättas vid guvernements- och uezdsovjeterna avdelningar. För kontakter mellan periferi och centrum bildas ett system av folkbildningsinspektioner.[92]

Kommentar.

Dessa skisser avser att illustrera hur beslutsfattandet hierarkiseras och de försök, som görs att förenkla förvaltningsapparaten och göra den mera enhetlig. Vägledande i uppbyggnadsprocessen är strävan att skapa en administrativ struktur, som underlättar central politisk kontroll, styrning och ekonomisk planering i enlighet med centrala intentioner samt att få bukt med den växande byråkratin. Kampen mot ''kontrarevolutionen'', för industrialisering och för en ''kulturrevolution'' prioriteras, däremot inte skapandet av enheter för lokal samordning och självstyre.

De primära uppgifter, som ställs under denna första period, består alltså först i att försvara revolutionen och att centralisera staten, därefter i att förenkla och effektivisera förvaltningen och få igång en fungerande produktion och varucirkulation. Det är enligt detta syfte den nya statsapparaten byggs upp. De ''ideologiska'' frågorna, vad gäller statens förvaltning, skjuts i bakgrunden men förlorar inte helt sin betydelse.

Från partihåll görs således den bedömningen att en decentraliserad förvaltning inte är möjlig. De avdelningar, kontor, folkhushållningsråd etc som upprättas lokalt ställs visserligen normalt under dubbel subordinering, vilket innebär att de är skyldiga att samarbeta med och också står i ett visst ansvar inför de lokala sovjeterna — eller snarare dessas exekutivkommittéer — men de styrs huvudsakligen från de centrala folkkomissariaten och motsvarande centrala organ.

Orsakerna till att man upprättar denna struktur är att detta uppfattas som rationellt ur, vad vi kan kalla ett utvecklings- och moderniseringsperspektiv, d.v.s. att man kan så göra arbetet effektivare och styra investeringar till prioriterade områden. Detta sker ju också i en situation av extrem resursknapphet. Detta är den positiva avvägningen. Vid sidan av detta finns hinder för de alternativ, som borde ligga mera i linje med bolsjevikernas — framför allt Lenins — strategiska syn på sovjeterna — så som den kan tolkas och som den uppfattades av breda befolkningsgrupper i revolutionen — nämligen en decentralistisk politik med sovje-

terna som självstyrelseorgan. Som hinder måste räknas både den politiska oppositionen i passiv eller aktiv form men även — och förmodligen av större betydelse — de, som endast ställer sig främmande till eller saknar förståelse för målsättningarna, de som är okunniga i sakfrågor, administration etc. Svårigheterna är uppenbara att skapa en fungerande lokal förvaltning.

Detta betyder inte att den valda lösningen är den enda tänkbara eller uppenbart den bästa (utifrån regimens målsättningar). Resultatet blir att beslutsfattandet i alla viktigare frågor frântas sovjeterna och förläggs till högre myndigheter i sovjethierarkin och/eller partiorganen; att den lokala sovjeten och dess avdelningar reduceras till organ, som mottar och verkställer direktiv uppifrån; att sovjeten saknar egna resurser för behövliga lokala åtgärder; att sovjetkongressen förlorar verklig betydelse och att folkrepresentanterna — de deputerade — får primärt eller endast mobiliseringsuppgifter. Detta betyder också att mycket av de funktioner, som ursprungligen sovjeten tänktes fylla, går förlorade. Bristen på möjligheter att påverka eller styra de lokala organens verksamhet förstärker misstron och missnöjet från många grupper; den praktiska skolningen som deltagandet i förvaltningen skulle ge går till viss del förlorad; den kunskap om problemen, som den öppna redovisningen, debatten och beslutsfattandet lokalt kunde ha bibringat, uteblir till stor del; den praktiskt nyttiga och ”antibyråkratiska” funktion, som det breda deltagandet skulle ha gett, kan knappast heller de lokala sovjeterna fylla. Den ökade specialiseringen och beslutsfattandet på en administrativ nivå, där speciell sakkunskap vanligen fordras — eller åtminstone var önskvärd — och där besluten var svåra att påverka från de vanliga medborgarna måste, utifrån regimens målsättningar, ses som ett allvarligt problem.

Vi har så långt redovisat den syn på sovjeternas uppgifter och förhållandet mellan stat och samhälle, som uttrycks av Lenin före revolutionen. Vidare har partiets makttillträde och statsapparatens centralisering studerats. Det är uppenbart att kommunistpartiets politik, vad gäller sovjetsystemet, sovjeternas ställning och uppgifter som maktorgan och massorganisationer knappast är i överensstämmelse med de förrevolutionära perspektiven. Detta är tills vidare endast en enkel jämförelse; alltså inte ett omdöme om en alternativ — och med teorin mer konsistent politik — var möjlig. Det problematiska i rådsmakten som lösning har dock flera gånger påpekats. En ny syn på sovjeternas uppgifter växer fram. Samtidigt bibehålls element av tidigare uppfattning av sovjeternas möjligheter och strävanden i vad som kan kallas demokratisk riktning. Det kommer att i

följande avsnitt belysas då jag går in på de lokala sovjeterna och granskar hur principer och verklighet förhåller sig till varandra.

Det bör påpekas, att jag behandlar teori och praktik, vad gäller rådstanken och sovjetsystemet; bristande konsistens i denna fråga kan inte utan vidare tolkas som en avgörande deformering av det politiska och sociala systemet eller ett hinder för utvecklandet av ett socialistiskt system på andra vägar. Uttalanden av Marx och Lenin kan tolkas som oförbehållsamt ''krav'' på ett rådssystem, men dess ''nödvändighet'' bör inte ses som en självklarhet. För att bestämma om det faktiskt förhåller sig så att sovjeternas förändrade ställning fundamentalt påverkar samhällsförhållandena och styr utvecklingen i en ''icke-socialistisk'' riktning fordras en total analys av sovjeternas betydelse, som går utöver den uppgift jag har ställt mig. Dock kommer i mitt arbete synpunkter att läggas på vilka konsekvenser ett avlägsnande från rådstanken kommer att få och kan tänkas ha fått för socialismens utformning.

3.7 Sovjeternas uppbyggnad och verksamhetsprinciper.

Vi har studerat de tendenser, som utmärker statsapparatens rekonstruktion. I detta avsnitt ges en överblick över de lokala sovjeternas struktur, den principiella grunden för deras verksamhet och den praktiska tillämpningen av principerna. Som en särskild fråga behandlas i detta avsnitt sovjeternas ställning på landsbygden.

3.7.1 Den lokala sovjetstrukturen.

De lokala sovjeterna uppbyggdes efter revolutionen på följande sätt. Grundstommen utgjordes av sovjeter på tre nivåer: *oblast* — guvernement, *uezd* och *volost*. Vid revolutionen fanns också stadssovjeter, stadsräjongsovjeter och bysovjeter. 1919 beslutas att behålla särskilda stadssovjeter endast i de större städerna. I övrigt övertar uezd- och volostsovjeterna stadssovjeternas funktioner.[93] Vid 8:e allryska sovjetkongressen 1921 beslutas att återupprätta eller välja sovjeter i alla städer som utgör uezdcentra.[94] 1922 återupprättas alla stadssovjeter.[95] Bysovjeter, stadsräjongsovjeter och även sovjeter i samhällen av stadstyp fungerar från revolutionen som nedersta länk i sovjetsystemet. 1928 beslutas om nya beteckningar och en viss nyindelning för de administrativa enheterna. De nya nivåerna blir *oblast/kraj,* kretsar, räjonger samt städer, byar, stadsräjong-

er och mindre samhällen.[96] 1932 avskaffas kretsarna[97] och enheternas beteckning är därefter beständig.

Den beslutande instansen inom sovjeten var kongressen — sovjetens plenum. Denna sammankallades enligt 1918 års konstitution för RSFSR inom *oblast* minst två gånger per år, i guvernement och *uezd* minst var tredje månad och i *volost* minst en gång per månad. 1921 beslutas att kongressen sammankallas minst en gång per år för dessa sovjeter.[98] I stadga för bysovjeterna 1920 beslutas att dessa sammankallas minst två gånger per månad mot tidigare två gånger per vecka.[99]

Sovjetkongresserna valde enligt konstitutionen 1918 verkställande organ — exekutivkommitté — för *oblast* och guvernement med högst 25 deltagare, för *uezd* högst 20, för *volost* högst 10. Vid exekutivkommittéerna bildas avdelningar.[100] Vidare väljs presidia. Vid 7:e allryska sovjetkongressen fastslås dessas storlek till i guvernement tre till fem medlemmar, i *uezd* tre medlemmar. Det finns dock en rad undantag från dessa bestämmelser. 1920 beslutas att byar som också är volostcentra ej bildar exekutivkommittéer.[101] I de uezdstäder som från 1919 ännu behåller stadssovjeter väljs gemensam exekutivkommitté för staden och *uezd*. 1920 förenas exekutivkommittén i de stora städerna med guvernementets exekutivkommitté.[102] 1922 återupprättas (enligt ovan) stadssovjeterna men särskilda exekutivkommittéer väljs ej i städer som utgör guvernements-, uezd- eller volostcentra. Däremot väljs exekutivkommitté i övriga mindre samhällen av stadstyp.[103] Stadssovjeterna i guvernementsstäder leds direkt av den allryska centrala exekutivkommittén.[104] Stadssovjeternas undantagsställning söker man i viss mån kompensera genom att sektioner och kommissioner bildas och kan bedriva ett visst kontinuerligt arbete. Vidare fastslås i nya stadgar 1925, att stadssovjeterna väljer presidium med få avdelningar och andra organ.[105] Denna embryonala verkställande apparat utsträcks ytterligare 1933 men inte förrän med konstitutionen 1936 och den genomgripande administrativa reformen då blir samtliga sovjeter likformigt uppbyggda.

Stadssovjeternas särställning — vilket är betydelsefullt då sovjetkongressernas ställning blir svag och de verkliga funktionerna både av beslutande och verkställande karaktär förläggs till exekutivkommittén — förklaras av dels ansträngningarna att hålla nere den växande byråkratiska apparaten, dels att centralisera för att uppnå större effektivitet framför allt inom samordning och planering. En annan orsak är att kadrerna i städerna får ledningsuppgifter på andra håll, först i försvaret senare i sovjetuppbygget på landsbygden.

Valsystemet slutligen bygger på offentliga val genom handuppräckning vid allmänna möten. Valen är indirekta för alla nivåer utom den lägsta. Valsystemet gynnar stadsbefolkningen och därmed arbetarklassen därigenom att ett mandat för landsbygdsbefolkningen erfordrar ett större väljarunderlag eller ett större antal innevånare än vad som gäller i städerna. Detta gäller ända upptill central nivå.[106] Om rösträttsrestriktioner har tidigare nämnts.

3.7.2 Sovjeterna på landsbygden.

Bondekommunen och sovjeterna.

Den ryska bondekommunen (*obščina, mir*) har anor tillbaka till 1200-talet.[107] Bondekommunen representerar en kollektiv produktionsform och livsform. Inom kommunen beslutas t.ex. frågor om fördelning och utnyttjande av jorden; inom bondekommunen sker en viss skatteupptagning och där behandlas vissa civilrättsliga och straffrättsliga frågor. Kommunen var visserligen dåligt skyddad mot övergrepp från tsarmaktens ämbetsmän och de stora jordägarna men den erbjöd ändå en livsform, som gav en viss trygghet. Inom en stor del av kommunerna skedde en kontinuerlig omfördelning av jorden och rådde därmed en viss jämlikhet i ägandet.[108]

Vid slutet av 1800-talet uppstår spontant en rörelse för jordreform — ofta med sin spets riktad mot tsarväldet. Bondekommunen ger denna rörelse större kraft och snabbare spridning än vad som kunde förväntas med tanke på böndernas mycket primitiva levnadsnivå och nästan totala analfabetism. Efter 1905 kommer tsarmakten mycket medvetet att ta itu med att bryta ned bondekommunen och söka införa kapitalistiska ägande- och produktionsformer på landsbygden.[109] Detta är den s.k. Stolypinreformen.

I radikala kretsar på 1800-talet diskuterades ofta frågan om bondekommunen som organisationsform för en primitiv socialism. En sådan tanke stöddes bland annat av två välkända ryska radikaler Herzen och Černyševskij. Även Marx uttrycker sig positivt och ser det som en möjlighet för Ryssland att undgå den långa och för folket plågsamma kapitalistiska utvecklingsväg som de västeuropeiska staterna gått.[110] Tanken förankras hos socialistrevolutionärerna, ett parti som utgör en fortsättning på 1800-talets narodniker.

Strävandena från tsarmakten att bryta sönder bondekommunen får delvis avsett resultat. Från socialdemokraternas sida överges alla planer

på att utnyttja miren som utgångspunkt för kollektivisering och socialistiskt kommunuppbygge på landsbygden.[111] Det är dock ofta under kommunens egid, som den spontana omfördelningsprocessen av jorden, ockupationen och övertagandet av storjordbruken etc. sker.[112]

Efter revolutionen försöker bolsjevikerna dels att stimulera klasskampen på landsbygden (särskilt genom att upprätta fattigbondekommittéer — *kombedy*), dels att genom bysovjeterna upprätta statliga maktorgan. Båda försöken har begränsade framgångar. Visserligen upprättas *kombedy* och i dem organiseras formellt lantarbetare och fattigbönder men någon verklig initiativkraft eller någon verklig klasskänsla utvecklar inte dessa organ. Detta beror framför allt på att dessa bönder inte är på något avgörande sätt skilda från andra bondeskikt utan tvärtom integrerade i ett socialt sammanhang.[113]

Bysovjeterna kommer att stå vid sidan av bondekommunens organ — bystämman — och i realiteten blir sovjettjänstemännen beroende av kommunen och bystämman .[114] Trots att en administration sålunda formellt upprättas, som är den lägsta länken i den statliga förvaltningen och som formellt representerar och är beroende av högre statliga organ och av sina väljare bland bönderna kommer den i verkligheten att primärt domineras av de gamla organen, som inte kuvas med mindre än ett frontalangrepp, något som är uteslutet i inledningsfasen av uppbyggnadsperioden.

Bysovjeterna kommer att bestå av ett fåtal ”myndighetspersoner” och de kommer ofta att smälta samman med partiets avdelningar. I sovjeterna sitter vanligen också personer, som kommer utifrån och som inte på något sätt kan integreras i det slutna bondesamhället.[115] Sovjeten kommer att spela rollen av skatteindrivare, av spannmålsuppköpare och inte minst av ordningsövervakare och polis. Böndernas dagliga tillvaro har den föga inflytande över. Där kommer i stället bondekommunen och bymötet in — det är där de väsentliga diskussionerna förs och det är genom dem som livsmönster, värderingar och samhörighet skapas.

Vissa sociala grupper avstängs från deltagande i sovjeten, framför allt de bönder som anlitar anställd arbetskraft. Något motsvarande gäller inte miren och bymötet.[116] Dessa domineras i stället av de mera välbärgade bönderna och intelligentian på landsbygden, som oftast har en något högre kulturell nivå och i allmänhet visar mera initiativ och effektivitet. Dessa grupper kommer således att fortsätta att ha starkt inflytande över stämningar och socialt och politiskt beteende på landsbygden; ofta är de också aktiva motståndare mot sovjeten och partiet.[117]

Sovjeten kommer att bli en främmande kropp i bondesamhället — både

beroende på att de som sitter i dennas exekutivkommitté — det enda fungerande organet — är främlingar och på att de uppgifter den fyller är av eller uppfattas vara av negativ art för bönderna. Sovjetens självständiga kompetens är mycket liten. I stort sett finns den för att klara stadsbefolkningens försörjning med livsmedel, för att ta upp skatter och för att förhindra antisovjetiska och antibolsjevikiska stämningar att växa sig starka. Sovjeten saknar fram till slutet av NEP-perioden egen budget; för att få medel måste man från sovjeten vända sig till högre myndigheter eller — vilket sker oftare — till bymötet. Därmed kom den kommunala verksamheten att stå i ett visst beroende av de mera besuttna grupperna.

Lenin är tidigt mycket uppmärksam på böndernas roll i revolutionen. Han ser lösningen på livsmedelsproblemet och integreringen av bönderna i uppbyggandet av socialismen ligga i kollektiviseringen av jordbruket — antingen i form av kollektivt ägda eller statsägda jordbruksföretag. Däremot ser han ingen framtid för miren och vad den representerar i fråga om kollektivt ägande, kollektiva livsformer och självstyre. Hans program består i att stärka bandet mellan arbetare och bönder, en uppmuntran till lantarbetare och fattiga bönder att gå i spetsenför en klasskamp på landsbygden och samtidigt sträva efter att bryta motsättningarna mellan stad och land genom samarbete mellan bönder och arbetare i gemensamma organ, i deltagande i sovjeterna och höjande av den kulturella nivån under städernas ledning.

Bondekommunen — miren — ses alltså aldrig som en riktig form för att bryta böndernas isolering och dra in dem i statens och partiets politiska målsättningar. Miren var faktiskt snarast en konservativ kraft efter det att kampen mot de stora jordägarna var avslutad. I miren deltog alla bönder och i den hade de besuttna bönderna ett mycket stort inflytande. Genom miren skapades snarare en form för klassamarbete och lojalitet över klassgränserna (en sammanhållning mellan bönderna mot stadens innevånare) än ett växande inflytande för de fattiga delarna av bondebefolkningen. Miren kom också hela tiden att stå främmande för partiets och sovjetstatens målsättningar. Genom dess verksamhet bevarades byarnas relativa isolering och karaktär av självständiga och till stor del självförsörjande enheter med sin egen kultur och sitt eget sociala livsmönster, vilket inte motsvarade de behov som sovjetstaten hade.

Kommittéerna för fattigbönder.

På sommaren 1918 utfärdar VTsIK dekret om bildandet av kommittéer

för fattigbönder (*komitety derevenskoj bednoty*, förkortat *kombedy*).[118]

Syftet var, att i den rådande situationen, då ''kulakerna hotade att svälta ut städerna'' och landet stod inför fullt inbördeskrig, mobilisera de fattiga bönderna i tvångsrekvisition av spannmål från kulakerna och i uppgiften att fördela livsmedlen på landsbygden. Detta sågs av Lenin också som ett sätt att föra ut den socialistiska revolutionen på landsbygden.[119]

Kombedy övertog ofta i byarna sovjeternas uppgifter och utvecklades till en typ av maktorgan, som både förde politisk och väpnad kamp mot storbönderna, drev in spannmål och arbetade med att organisera alfabetiseringen bland bönderna.[120] På många håll visade sig dock, att svårigheterna var stora att organisera och aktivera bönderna i kommittéernas verksamhet. I kommittéernas arbete fanns också negativa inslag, t.ex. så riktas verksamheten ibland inte endast mot storbönderna utan också mot mellanbönderna, den spannmål som samlas upp når inte alltid städerna utan fördelas mellan kommittédeltagarna själva, förhållandet mellan sovjeter och *kombedy* blir komplicerat och leder till konflikter.

I slutet av 1918 förklaras *kombedy* ha fullgjort sina uppgifter och val av sovjeter hålls på landsbygden.[121] På vissa håll ombildas *kombedy* till sovjeter, på andra platser upplöses *kombedy*. Deras insats i lösningen av livsmedelskrisen och i den politiska kampen mot kulakernas makt på landsbygden förklaras ha varit framgångsrik men man måste då fråga sig varför de inte tillåts att utvecklas vidare som de stödjepunkter för klasskampen inom bondebefolkningen, som de förväntades vara.

Förklaringen till den hastiga likvideringen av *kombedy* ligger i framför allt att deras arbete riktas även mot mellanbönderna eller väcker dessas fientlighet mot verksamheten (trots att kommittéerna uppmanas i en skrivelse den 17 augusti 1918 från folkkommissariernas råd att inte rikta sina åtgärder mot mellanbönderna utan tvärtom söka ansluta dessa till kommittéerna[122]), att aktivering av de grupper man vänder sig till visar sig vara svårare än väntat samt att förhållandet till sovjeterna kompliceras.[123]

Särskilt måste betonas den missbedömning, som görs, vad gäller aktiveringen av lantarbetare och fattigbönder. Det gäller dels i uppfattningen om hur stor denna grupp var. Genom jordreformen hade antalet bönder med ett litet överskott, ökats avsevärt.[124] Deras intresse var främst att skydda sin egen jord och resultatet av sitt arbete. Det gäller också vilka metoder, som kan användas för att nå önskade resultat. På vissa håll bildas *kombedy* spontant, men vanligare var sannolikt att det skedde på de få organiserade bolsjevikernas initiativ eller genom de arbetare, som sän-

des ut i stor omfattning från städerna.[125] De gemensamma intressena mellan arbetare och bönder underordnades ofta den konservatism och misstänksamhet mot dem, som kom utifrån, som var vanlig på landsbygden. Av betydelse är också den ”kulturella” faktor, som bestod i sammanhållning på landsbygden mellan olika bondegrupper inom bygemenskapens ram. Denna faktor har belysts i avsnittet om bondekommunen.

3.7.3 De ”leninistiska principerna”.

Då sovjetsystemet före revolutionen och under den decentraliserade perioden uppfattades eller framställdes som ett federalistiskt system med enheterna endast löst sammanknutna i en frivillig union[126] är detta inte i enlighet med partiets strävanden — i varje fall inte Lenins. Det kan dock sägas, att ett sådant missförstånd uppmuntrades av bolsjevikernas appeller före och omedelbart efter revolutionen till självständighet och litande till egna krafter. Centralismen byggde dock på uppfattningen att sovjeter, fabrikskommittéer etc. skulle på eget initiativ eller åtminstone i eget välförstått intresse sluta sig samman nationellt. I centralismen fanns också uppfattningen att den lokala självstyrelsen kunde bibehållas i en rad frågor av kommunal karaktär. Den nya centralismen, betecknad demokratisk centralism karakteriseras sålunda av Lenin i mars 1918:

> Vi står för demokratisk centralism. Och det är nödvändigt att klart förstå hur vitt den demokratiska centralismen skiljer sig från å ena sidan den byråkratiska centralismen och å den andra från anarkismen... I själva verket utesluter ingalunda den demokratiska centralismen autonomi utan tvärtom — förutsätter dess nödvändighet ... på samma sätt som den demokratiska centralismen inte på något sätt utesluter autonomi och federation på samma sätt utesluter den inte, utan tvärtom förutsätter den fullaste frihet för olika områden och till och med olika kommuner i staten i utarbetandet av olika former i såväl det statliga som det samhälleliga och ekonomiska livet ... centralismen, förstådd i verkligt demokratisk mening, förutsätter för första gången den av historien skapade möjligheten för full och obehindrad utveckling, icke endast för lokala säregenheter, utan även lokal entusiasm och lokalt initiativ, en mångfald av vägar, metoder och medel för rörelse mot det gemensamma målet.[127]

Vad som här sägs är avsiktligt eller oavsiktligt motsägelsefullt. Citatet är anmärkningsvärt på flera sätt. Det kan t.ex. påpekas, att godkännande el-

ler t.o.m. stöd av ”autonomi” och ”federation”, ställningstagande för ett närmast, som det tycks, ohämmat lokalt initiativ är ovanligt explicit och kvalitativt skiljt från, vad som under 20-talet framförs. Man kan kanske säga, att detta är ett försök att levandegöra och ge den demokratiska centralismen en entusiasmerande funktion men icke att klargöra vad den faktiskt avses eller kan förväntas innebära. Därmed är också sagt att citatets funktion — icke dess idéinnehåll — är den intressantare delen. Orsaken till att den demokratiska centralismen framförs på detta sätt kan vara: att upphovsmannen själv inte är säker på principens innebörd och att han har förhoppningar om att vad som sägs kan återspegla en verklighet; att det finns behov av att uppmuntra de aktiva inom sovjetrörelsen och genom massappeller stimulera till ytterligare ansträngningar att konsolidera sovjetmakten i landet; att det är behövligt att inte endast appellera till massorna i allmänhet utan att det finns två rörelser, som man måste bemöta och söka vinna över till den sovjetmakt, som utvecklas under partiets ledning, d.v.s. för det första de krafter, som verkar för autonomisering av större eller mindre områden i landet, för det andra de anarkistgrupper, som får ett visst inflytande och som verkar för maximal lokal självständighet och minimal centralmakt. Citatet måste alltså ses i sitt historiska och politiska sammanhang med det ofrånkomliga behovet av att påverka och bemöta de grupper, som strävar efter en uppdelning av landet i självstyrande enheter och få dessa att sluta upp bakom den demokratiska centralismens princip eller att beröva dem sitt massinflytande.

Föreningen av kommunal demokrati — lokalt inflytande och centralism söker man institutionalisera genom den dubbla subordineringen, som introduceras 1918 och snabbt får spridning till allt större del av förvaltningen. Den avsedda kombinationen av horisontell och vertikal styrning och påverkan kan i vissa fall få en verklig betydelse särskilt då inom den sociala och kulturella förvaltningen, där lokala krafter verkligen anlitas och får inflytande — inte minst beroende på centrala myndigheters brist på resurser och förmåga att ge mer än allmänna föreskrifter men även på att uppgifterna inom dessa områden, ofta är mindre tekniska och mera beroende av lokala förhållanden. Vanligen blir dock direktiv från högre organ bestämmande; ofta består förvaltningsapparaten av utsända kommissarier och sovjettjänstemän, som naturligt främst kommer att representera centralmakten.

För sovjeternas del innebär krigsåren inskränkningar av en rad olika typer. Detta sker både beroende på den militära situationen, obstruktion

gentemot sovjetmakten och oförmågan att av praktiska eller politiska skäl etablera en fungerande sovjetorganisering. Det upprättas kommittéer, som helt eller delvis övertar sovjeternas uppgifter, t.ex. revolutionskommittéer, militära revolutionskommittéer och kommittéer för fattigbönder.[128] De första årens militära krissituation och politiska och sociala motsättningar innebär att sovjeterna från 1917 inte kan stabilisera sin ställning och visa någon funktionsduglighet.

Marx och Lenin kritiserar parlamentarismen bland annat för dess delning av den verkställande och den beslutande makten. Lenin säger 1928 i sin artikel Om demokratismen och sovjetmaktens socialistiska karaktär:

> ... sovjeterna koncentrerar i sina händer icke endast den lagstiftande makten och kontroll över lagarnas verkställande utan också direkt förverkligande av lagarna genom alla sovjeternas medlemmar, med syfte att gradvis övergå till verkställande av lagstiftningens och statsförvaltningens funktioner av hela den arbetande befolkningen.[129]

Här finns således deklarerad anslutning till maktföreningstanken. Som synes förutsätter Lenin en total aktivitet av de sovjetdeputerade både i beslut och verkställande. Detta kan väl i någon mån sägas ha varit en realitet under de stormiga första månaderna men med inbördeskriget och därefter blir regeln, att sovjetkongresserna sammankallas med längre mellanrum och att sovjetens fungerande organ blir exekutivkommittén och i synnerhet dess presidium. I huvudsak fungerar sovjeterna som mobiliseringscentra — genom de deputerade — och mottagare av centrala påbud och verkställare av beslut — genom exekutivkommittéerna. En maktförening kan sägas ske men denna har innebörden att det lokala statliga beslutsfattandet koncentreras hos de verkställande organen (och med partiet som drivande kraft).

I tidigare analyser av maktorganen under proletariatets diktatur fastslås kompromisslöst folkets rätt till representantval och delegaternas kontinuerliga ansvar och bundna mandat. Som allmän princip håller bolsjevikerna fast vid denna demokratiska grundregel men i praktiken sker kraftiga revideringar, vilket även framgår av vad som tidigare sagts. Bolsjevikerna nominerar dels partiets egna medlemmar och sympatisörer, dels representanter för de partilösa breda delarna av arbetarklassen och den fattiga delen av bondeklassen. Därvid ses inte tillväxten av andelen partimedlemmar som något enbart positivt. Bolsjevikerna var givetvis — även om man accepterar eller antagit rollen av politiska och administrativa le-

dare — beroende av ett starkt stöd från befolkningens fattiga skikt liksom man var principiellt för en stark förankring i folket. Som vi sett varnades för att låta partiet överta sovjeternas uppgifter — en total dominans inom sovjeterna kunde ha samma effekt. Däremot förde bolsjevikerna en hård och många gånger hänsynslös kamp mot inval av representanter för de ännu legala oppositionspartierna.[130] Ännu långt in på 20-talet var bolsjevikernas kontroll över sovjeterna på landsbygden dock långt ifrån total.

Man bör också uppmärksamma den betydelse som fästes vid rätten till återkallande. I Förslag till dekret om rätten till återkallande — skrivet kort efter revolutionen — heter det:

> Vilken som helst vald institution eller församling av representanter kan anses som sant demokratisk och verkligen representativ för folkets vilja endast vid erkännande och tillämpning av rätten för väljarna att återkalla sina valda.
> Varje avsteg från att i praktiken omsätta rätten till återkallande, varje hinder för dess genomförande, varje begränsning av den skulle vara ett svek mot demokratismen och ett fullständigt förnekande av de grundprinciper och uppgifter som påbörjats i Ryssland genom den socialistiska revolutionen.[131]

Utan att nödvändigtvis ifrågasätta uppriktigheten i denna skrivning måste man konstatera att dess tillämpning begränsades till att påskynda uteslutningar av oppositionella representanter. Dekretet fick alltså funktionen att legimitera och legalisera en snabb omvandling av den sociala sammansättningen av sovjetdeputerade och att ytterligare försvaga oppositionen.

Varken valet, kontrollen eller rätten till återkallande kom att spela rollen av instrument för en direkt kollektiv styrning av de valda representanterna och det representativa organen. Centraliseringen gick snabbt, kollektiven var svaga i organisering och social intressegemenskap, bolsjevikernas lojalitet och disciplin var i första hand av partikaraktär och därmed styrdes deras verksamhet av centrala partidirektiv.

Vi ska slutligen uppmärksamma den av bolsjevikerna intensivt progagerade principen om det breda folkliga deltagandet i statens styrelse. Detta deltagande förutsattes ske icke endast genom sovjeterna utan också t.ex. genom fackföreningar och andra organ inom produktionen. Målsättningen var att man skulle söka leda in ett sådant deltagande i organisatoriska former med anknytning till sovjeterna. Vid revolutionen stod möjligheten öppen för nya fristående organ och organisationer med råd-

givande, beslutande eller praktiskt verkställande insatser. Sådana spontana eller planlagda och centraliserade mobiliseringsformer fick också en väldig spridning omkring revolutionen.[132] Här skall endast kort anges vilken karaktär denna aktivering fick och i vilken riktning kommunistpartiet sökte organisera och leda massrörelserna.

Under perioden före inbördeskriget och sporadiskt under flera år engagerades i sovjeternas möten en långt större del av befolkningen än de valda representanterna. I själva verket var sovjeterna den första tiden tämligen öppna och allmänna diskussionsfora.[133] I början av 20-talet påbörjas en organisatorisk uppstramning: kongresserna sammankallas med bestämda intervaller — samtidigt som deras betydelse blivit betydligt mindre; de verkställande organen får bättre reglerade arbetsförhållanden och uppgifter. För att bibehålla sovjeternas roll som mobiliseringscentra och i ökande omfattning leda in krafterna efter de aktuella målsättningarna — i första hand utveckla kontrollverksamheten — skapas kommissioner och sektioner vid sovjeterna.[134] En speciell ställning intar lång tid bystämman som spontant fortsätter att existera utanför själva sovjetstrukturen.

Utanför sovjeterna organiseras i centraliserade former speciella kontrollorgan — först folkkontrollen, därefter *rabkrin* — arbetar- och bondeinspektionen.[135]

Slutligen bör också nämnas, som en mobiliseringsform av betydelse, de konferenser för partilösa, som organiseras för att förbättra kontakten mellan centrum och periferi, för att ge möjlighet till inflytande och aktivitet för de mest ekonomiskt och socialt förtryckta kategorierna, t.ex. fattigbönderna och kvinnor ur arbetar- och bondeklassen.

Även efter inbördeskrigets slut förblir sovjeternas ställning som proletära maktorgan av ”kommuntyp”, byggda på klassens, eller alliansen arbetare-bönders, direkta maktutövning på sin höjd en målsättning. Det ligger icke i bolsjevikernas omedelbara linje att återupprätta någon autonomi för sovjeterna, inte heller att decentralisera statliga funktioner eller stärka den kollektiva kontrollen från arbetarna gentemot sovjetens arbete.

Kommunistpartiets linje är i stället att bygga upp produktionsapparaten och den centrala och lokala förvaltningsapparaten med lägre nivåer strängt underordnade och med enmansstyre på företagen och i sovjetinstitutionerna.[136] Partiets ledning anses utgöra garantin för att organens verksamhet (vilket inte bedrivs under något massinflytande) står i de proletära och halvproletära folkskiktens intresse. Detta sker också i ett perspektiv mot stärkande av dessa klassers och skikts intressegemenskap och

inflytande över statsapparaten — men något annat än en utveckling av revolutionen på initiativ uppifrån kan knappast längre spåras. I förlängningen av denna utvecklingsetapp med många års varaktighet — som Lenin karakteriserar som proletariatets diktatur med byråkratisk deformering — förutses socialismen.

3.7.4 Kommentar.

I de principer, som framförs, för sovjeternas verksamhet spelar tanken på en förening av den beslutande och verkställande makten en viktig roll. Avsikten var att sovjetens representativa organ — sovjetkongressen — skulle inta en överordnad plats gentemot exekutivkommittén. Om manföljer de ursprungliga tankegångarna skulle representanterna i sovjeten vara strängt kontrollerade av medborgarna medan sovjetens verkställande utskott både skulle kontrolleras av den representativa församlingen och medborgarna direkt.

För att detta skulle kunna ske fordrades emellertid en annan och mera decentralistisk uppbyggnad av staten. I själva verket kommer en helt annan funktionsfördelning att skapas tidigt efter revolutionen. Det konstaterades ovan att kongressernas sammanträdesfrekvens skars ned kraftigt i början av 20-talet. Detta kan ses som en bekräftelse på att dess roll inte blir att fatta beslut — inte ens att utöva någon verklig kontroll över det verkställande organet.

I själva verket kommer föreningen av beslut och verkställande att få betydelsen att båda dessa funktioner samlas hos exekutivkommittén (eller hos dess presidium). Detta beror på att sovjeten inte har som uppgift att bedriva ett förvaltningsarbete i enlighet med vad som lokalt beslutas utan att dess primära uppgift är att arbeta med uppgifter, som fastställs högre upp i statsförvaltningen och/eller inom partiet. Den kontroll som sovjeten och de deputerade kan utöva består därmed i att granska effektiviteten i de verkställande organens arbete och att arbetet bedrivs i enlighet med givna direktiv och riktlinjer. Men inte ens i detta är deras uppgift av större betydelse. Deras uppgift ligger i stället inom mobiliseringen.

En följd av detta är alltså att de deputerade inte ens formellt blir delaktiga i besluten och självklart blir då de vanliga medborgarna än mer avskärmade från förvaltningsbesluten. Detta är kanske inte en medveten avsikt från kommunistpartiets sida men en närmast ofrånkomlig konsekvens av centralstyrningen och de små resurser, som ställs till de lokala sovjeternas förfogande. Åtskillnaden mellan sovjeten och medborgarna förstärks yt-

terligare genom kommunistpartiets hårda styrning av nomineringar till val och själva valen (vilket kanske också är en förutsättning för att denna funtionsfördelning mellan centrala och lokala organ, mellan parti och sovjeter och mellan exekutivkommitté och sovjetkongress/valda deputerade skall kunna bibehållas och göras effektiv).

Den enda organisationsform, som faktiskt har vissa likheter med vad sovjeterna tänktes vara, är — ironiskt nog — de bymöten, som lever kvar utanför statlig kontroll och trots regimens ogillande.

Innan vi lämnar denna period skall behandlas en företeelse som, trots bolsjevikernas konsekventa fördömande, bibehölls och växte sig starkare, nämligen byråkratin och byråkratiseringen. Denna kan till en del förstås även med hjälp av vad som ovan sagts.

3.8 Byråkratiseringen.

Med byråkrati avses vanligen kåren av statliga tjänstemän men man kan låta betydelsen gå utöver detta och även tala om kommunal byråkrati, partibyråkrati, byråkrati inom företagen, organisationerna etc. Man avser då att inom större organisation uppträder parallella mönster för administrationens organisering och tillväxt. Man kan med byråkrati också mena ett speciellt beteende. Tjänstemännen präglas av att ingå och verka i organisationen till vissa arbetsmetoder, till att överordna den speciella administrativa enhetens mål och syften etc.[137]

Då byråkratiseringen i sovjetstaten ses som ett allvarligt problem menas inte bara den numerära tillväxten och utbredningen av statliga tjänstemän (vilket dock var ett påtagligt och besvärande fenomen, särskilt på central nivå). Det man vänder sig mot från partihåll eller från andra medborgargrupper är också vad som för klarhets skull bör kallas byråkratismen, d.v.s. tjänstemännens arbetsstil, arbetsmetoder och beteende. Slutligen gör sig också samma ansvällning av funktionärer och framför allt samma beteende gällande även inom partiet, fackföreningarna etc. Det talas under 20-talet ofta om partiets byråkratisering, något som får en speciell betydelse i enpartistaten.

I detta avsnitt skall studeras vissa orsaker till fenomenet samt framför allt hur och med vilka metoder det bekämpas eller avses bli bekämpat.

Marx och Lenins tänkande kring byråkratifrågan i den borgerliga staten var begränsat till vissa slutsatser om byråkratins roll och orsakerna till dess uppkomst. Den relativt undanskymda platsen frågan får betingas av

att byråkratin inte betraktas som någon särskild klass och inte kan utöva någon oberoende makt. För Marx och Lenin före revolutionen var det en självklar målsättning och till synes en ganska enkel uppgift att beröva byråkratin dess positioner; förenklingen av statens uppgifter, folkkontrollen och massdeltagandet skulle borga för att ett nytt tjänstemannaskikt med ett visst oberoende inte skulle kunna utvecklas.

Hos Marx intar, enligt vad som tidigare visats, kravet på en generell val- och ansvarsprincip för såväl rådens folkrepresentanter som den statliga byråkratin inom olika förvaltningsgrenar, rotationen på verkställande poster och ''tjänstemannauppdrag'' och berövandet av byråkratins privilegier en självklar plats. Lenin ansluter sig till detta i Staten och revolutionen.

För sådana ingrepp saknades förutsättningar efter oktoberrevolutionen. Majoriteten av arbetar- och småbondeklassen saknade varje form av utbildning. Den del av intelligentian, som stödde sovjetmakten — i sig inte särskilt omfattande — blev snabbt överbelastad med uppgifter av politisk och administrativ art. Den enda utväg man såg var att bygga vidare på de gamla statstjänstemännen och specialisterna.

Det försök till lönenivellering, som gjordes på ett tidigt stadium avskrevs. Det är intressant att se den öppenhet, som ännu finns vid denna åtgärd och hur den motiveras. Lenin skriver i Sovjetmaktens aktuella uppgifter 1918:

> Det är klart att en sådan åtgärd är en kompromiss, ett avsteg från principerna från Pariskommunen och varje proletär makt, som fordrar reducering av lönerna till genomsnittlig arbetarlön, som fordrar kamp i handling och inte i ord, mot karriärismen ... att dölja från massorna att utnyttjandet av de borgerliga specialisterna till utomordenligt höga löner är ett avsteg från kommunens principer skulle betyda att sänka sig till borgerliga politikers nivå och bedra massorna. Att öppet förklara, hur och varför vi har tagit detta steg tillbaka, och dessutom diskutera offentligt vilka medel det finns att återta det förlorade — det betyder att uppfostra massorna och lära sig av erfarenheten, tillsammans med dem lära sig hur man bygger socialismen.[138]

Förvaltningsapparaten blev åter till större delen fylld av den gamla byråkratin och anhängare till den gamla regimen. De ledande posterna besattes av sovjetmaktens anhängare, framför allt bolsjevikerna. Därigenom förväntade man sig att man skulle kunna styra statsapparaten i enlighet

med partiets och folkets politiska målsättningar.

Denna kalkyl visade sig delvis felaktig. Lenin återkommer på 20-talet i sina tal och skrifter gång på gång till detta problem — ofta med en hänsynslös uppriktighet. Vi kan som exempel nämna centralkommitténs politiska rapport vid 11:e partikongressen 1922. Där ställer Lenin frågan vem leder vem — är det partiet som leder ”den enorma byråkratiska maskinen” eller tvärtom. Han drar parallellen till den erövrarnation, som själv dukar under till följd av de erövrades högre kultur, och ställer frågan: kommer de ansvariga kommunisterna att inse ”att de endast inbillar sig styra men i själva verket styrs”. Lenin konstaterar också, att i den rådande situationen finns inga möjligheter att undvara byråkratin, vad det gäller är att finna metoder att leda den i önskad riktning.[139]

Därmed har också antytts bolsjevikernas syn på orsakerna till svårigheterna att få statsapparaten att fungera och att hålla tillbaka dess expansion. Det är dels fråga om folkets ”låga kulturella nivå”, dels en fråga om att de tjänstemän och specialister ur den gamla ”överklassen”, vars tjänster man tvingas anlita antingen arbetar i enlighet med tidigare tradition (och den tsaristiska byråkratin var vida känd för sin ineffektivitet och besticklighet), eller obstruerar arbetet genom likgiltighet eller oförståelse eller direkt saboterar den nya makten. Som en särskild punkt bör också nämnas de kommunistiska kadrernas tafatthet och oförmåga i praktisk administration, något som gisslas hårt av Lenin. Orsakerna till detta var bland annat den allmänt låga ”kulturella nivån”, den okunnighet som rådde om hur systemet borde fungera och de intellektuella kommunisternas skolning i första hand i ideologiska frågor och i propagandaarbete. En konsekvens av allt detta var att de administrativt skickliga kadrerna, de ”som kunde få saker gjorda”, hade utomordentligt goda möjligheter att nå starka positioner.

Byråkratin kunde således genom sin kvantitet och genom sin relativt säkra position spela en viktig roll. Det fanns inget alternativ, varken i personbyte — det saknades ny kvalificerad kader, eller i en radikal decentralisering och socialisering — detta skulle med bolsjevikernas syn endast bibehålla sovjetmaktens svaghet, öka folkets missnöje med de materiella villkoren[140] och öppna vägen för en kontrarevolution.

Den centraliseringsväg man slog in på och det omfattande förstatligandet inom olika samhällssektorer innebar en naturlig och ofrånkomlig utvidgning av statsapparaten. Nu blev inte endast utrikespolitiken, försvaret och delar av den tunga industrin, tidigare de viktigaste statliga områdena, underordnade staten. Det skedde en kvantitativ tillväxt av statlig

ledning och styrning inom näringslivet, i utbyggnaden av den sociala sektorn, inom kulturpolitiken etc. Det skedde också en kvalitativ förändring i och med att marknadskrafterna delvis sattes ur spel, en embryonal planering efter sociala och politiska målsättningar inleddes etc. Dessa nya områden var därtill okänt land, varken noggranna teoretiska analyser eller praktiska erfarenheter fanns att bygga vidare på. Raden av nya statliga uppgifter utvecklade den byråkratiska apparaten. Landets utvecklingsnivå och den politiska situationen tog sig uttryck i detta fullständiga beroende av statlig styrning — en utveckling som icke var förutsedd i den allmänna teorin, ursprungligen avsedd för ett industrialiserat och kulturellt högutvecklat samhälle.

Partiet fick en avgörande roll inom statsapparaten. Här börjar den nya aspekt av byråkratiseringen, som innebär skapandet av en politisk byråkrati, en byråkratisering av partiet och en integrering av partiet i byråkratin. Man kan också hävda att här fanns grogrunden för uppkomsten av en ny styrande klass.

Orsakerna till partiets byråkratisering kan sammanfattas sålunda:

— centraliseringen av makten inom partiet; fraktionsförbudet och avstannandet av debatten och kritiken inom partiet;
— enpartisystemets utveckling; avsaknaden av legal opposition utanför partiet;
— partiets statsbärande ställning och möjligheten att utnyttja partitillhörigheten som karriärstege;
— den växande andelen tjänstemän och funktionärer inom partiet;[141]
— partiets svaga förankring i delar av folket, särskilt inom bondeklassen;[142]
— den obetydliga kadern av gamla bolsjeviker med god teoretisk kunskap och politisk erfarenhet;[143]
— den gamla byråkratins ställning som partikaderns lärare i administrativa uppgifter.

En stor del av partimedlemmar och kandidater placeras snabbt in i de olika ”apparaterna” — som tjänstemän i statsförvaltningen, i partiapparaten, i fackföreningsapparaten etc. — och isoleras därmed i viss mån från den miljö där de hörde hemma eller borde befinna sig i enlighet med en kommunistisk ”masslinje”. Bilden av ett nytt funktionellt skikt av en speciell typ, vad vi kan kalla en politisk byråkrati, framträder.

Detta är naturligtvis förenklat. I många fall är det endast fråga om tendenser men även hos de samtida bolsjevikerna — både av tongivande per-

soner såsom Lenin och av oppositionella tendenser[144] — uppmärksammas vad som sker och att detta kan få oanade konsekvenser. Man förmår dock inte finna något verkningsfullt motmedel.

Exempelvis varnar Lenin ofta och i skarpa ordalag för byråkratin, byråkratiseringen och byråkratismen. Hans lösningar ligger dock inte i några våldsamma omvälvningar, utan i långsamt och välavvägt tillbakaträngande av byråkratin, omvandling av staten och produktionsförhållandena. Hans syn framgår av följande citat:

> Kampen med den byråkratiska deformeringen av den sovjetiska oragnisationen blir framgångsrik genom fastheten i bandet mellan sovjeterna och "folket", i meningen de arbetande och exploaterade, genom smidigheten och elasticiteten i detta band.[145]

Detta skrevs 1918. Ett år senare skrivs följande:

> Byråkratismen förtär oss. Att övervinna den är mycket svårt. Vi måste kämpa intensivare med den, vi måste föra in flera arbetare i institutionerna. Men då kampen mot byråkratismen riktas fel, blir läget mycket farligt. Detta gäller till exempel i förhållande till specialisterna. Vår situation är dålig inte därför att vi har många specialister utan emedan vi inte har en sträng centralisering.[146]

I ett tal följande år säger Lenin:

> Ett av VTsIK:s viktiga beslut, som enligt min mening, förtjänar att uppmärksammas, gäller kampen med byråkratismen i våra institutioner ... Utan att driva ut de gamla ämbetsmännen, på samma sätt som vi undvek att driva ut specialisterna ur armén och i stället placerade arbetskommissarier vid sidan av dem, måste vi vid sidan av dessa borgerliga specialister placera grupper av arbetare, som själva skall studera, lära sig och ta arbetet i egna händer. Arbetarna måste knytas till alla statliga institutioner för att kontrollera hela statsapparaten. Detta måste partilösa arbetare göra, som skall välja sina representanter på konferenser för partilösa arbetare och bönder. De måste komma till kommunisternas hjälp, som nu dignar under en omänsklig arbetsbörda.[147]

I slutordet till den politiska verksamhetsberättelsen från centralkommittén vid 10:e partikongressen, säger Lenin:

> Jag vill ännu en gång säga, att för oss är oerhört önskvärd den hjälp vi kan få i kampen med byråkratismen från vilken arbetare som

helst, vad han än må kalla sig, bara han uppriktigt vill hjälpa oss ... om partiet inte tror på arbetarklassen och inte släpper fram arbetare till de ansvariga posterna då måste partiet störtas ... ja, då måste vi göra oss kvitt det! Men jag har sagt att det inte är sant: vi förgås av brist på krafter, den minsta hjälp av vilken praktisk människa som helst — och arbetarnas är tredubbelt värd — tar vi emot med öppen famn. Men vi har inga sådana. I den jordmånen visar sig anarkin. Vi måste stödja kampen med byråkratismen - och till detta behövs hundratusentals människor.[148]

I svar på ett brev kort därefter skriver Lenin:

Man kan fördriva tsaren, man kan fördriva godsägarna, man kan fördriva kapitalisterna. Vi har gjort det. Men det går inte att fördriva byråkratismen i ett bondeland, det är omöjligt att ''sopa bort den från jordens yta''. Man kan endast med långsamt tålmodigt arbete *minska* den.[149]

Ett år senare attackerar Lenin än en gång kommunisternas praktiska oduglighet och den nya karriärismen i ett tal vid en arbetarkongress:

Verkställs de order, som ansvariga kommunistiska tjänstemän ger? Kan de få saker gjorda? Nej. Det kan de inte; och det är orsaken till att vi grundligt ändrar vår inrikespolitik. Till vilken nytta är våra möten och våra kommissioner? Mycket ofta är de endast staffageinrättningar. Efter att vi börjat rensa ut i partiet och sade till oss själva: ''Ut med lycksökarna som har smugit sig in i partiet, ut med tjuvarna!'' så har situationen förbättrats. Vi har uteslutit ungefär hundratusen; det är utmärkt, men det är bara början. Vi skall diskutera den här frågan noga vid partikongressen. Och sedan, tror jag, kommer de tiotusentals, som nu bara organiserar kommissioner och inte uträttar, inte kan uträtta, något praktiskt arbete, att röna samma öde ... Vi är inte rädda att säga att vårt arbetes natur har förändrats. Vår värsta inre fiende är byråkraten — Kommunisten som intar en ansvarig (eller icke ansvarig) sovjetpost och åtnjuter allmänt anseende som en samvetsgrann människa.[150]

I Lenins sista större verk Hellre färre men bättre konstateras, att framstegen är små.

Med statsapparaten är det så till den grad bedrövligt för att inte säga motbjudande, att vi måste börja med att tänka på hur vi skall kämpa med dess brister ...

> Nej, av någon sådan apparat (socialistisk, sovjetisk) eller ens element av den har vi löjligt lite, och vi måste hålla i minnet att för att skapa den får vi inte spara på tid och det blir nödvändigt att lägga ned många, många, många år för att skapa den . . .
>
> Vi har redan i fem år jäktat med att förbättra vår statsapparat, men det är ingenting annat än hastverk, som under fem år har bevisat sin oduglighet, eller till och med sin onytta, eller till och med sin skadlighet.[151]

Till detta skall göras endast två anmärkningar. För det första är det tydligt att kampen inom kort inskränks till motverkan mot byråkratismen — byråkratins beteende och arbetsstil — inte mot byråkratin som socialt skikt. Orsakerna till detta framgår. Den metod som Lenin föreslår, att knyta grupper av arbetare till ansvariga poster, visar sig föga framgångsrik, i varje fall inte då det gäller att förbättra effektiviteten och kontrollen. Däremot uppnås en viss social rörlighet men denna innebär ju varken att byråkratins positioner förändras eller att arbetet bedrivs på något kvalitativt annorlunda sätt.[152] För det andra rör sig denna kritik huvudsakligen om förhållandena i den centrala apparaten. Enligt Lenins egen bedömning är situationen ute i landet och på lägre nivåer både bättre och sämre. Problemen tycks dock vara likartade: allmän ineffektivitet och rådvillhet hur arbetet skall bedrivas i förvaltningen och i den bredare aktiveringen av arbetare och bönder, en koncentration till ett fåtal partimedlemmar av ansvar — partimedlemmar, som varken är praktiskt eller politiskt skolade för sina uppgifter.

3.9 Leninismen och rådsdemokratin.

Vi har kunnat konstatera att kommun- eller rådstanken och vad som av denna omedelbart följer i fråga om den samhälleliga makt- och inflytandestrukturen inte förverkligas i sovjetstaten. Vidare har visats den politik som det styrande kommunistpartiet för och under inflytande av vilka faktorer den politiska linjen utformas. Den faktiska sovjetstrukturen, dess organisation och verksamhetsformer har skisserats.

Det är uppenbart, att den ursprungliga teorin har haft inflytande över den politiska praktiken; detta gäller givetvis i uppfattningen om ”proletariatets diktatur” som en historisk progressiv utvecklingsfas, det gäller synen på partiet som arbetarklassens avantgarde, det gäller slutligen också

tanken på rådsmakten som arbetarstatens form. Det är också tydligt att även i den utsträckning en beslutsamhet fanns hos de ryska kommunisterna att grunda statsmakten i en folklig självstyrelsestruktur fanns sådana hinder att detta inte var möjligt — i varje fall inte som en exakt kopiering av de kommuner, som Marx tänkte sig. Det vore emellertid knappast befogat, som tidigare framhållits, att hävda att bolsjevikernas politik är given och den enda möjliga; inte ens med hänsyn tagen till den självklara uppfattningen att en kontrarevolution ”till varje pris” måste slås tillbaka. Detta avsnitt skall ägnas några synpunkter på leninismens teori och vilka element i denna, som kan tänkas ha influerat utvecklingen mot en ny hierarkisk statsapparat.

Jag har tidigare påpekat att partimakten och centraliseringen är de dominerande faktorer, som förhindrar sovjeternas idé att bli en realitet och som så småningom skapar en allt större passivitet och skepticism mot sovjeterna på lägre nivåer i direkt kontakt med befolkningen. Snarast återupprättas en traditionell förvaltningsstruktur med en formellt demokratisk ordning. Målet att upprätta en fungerande förvaltnings- och produktionsapparat blir överordnad målsättningen att utveckla självstyrelseformer.

Det finns minst tre marxistiska varianter i behandlingen av leninismen — eller bolsjevismen — och rådsproblematiken: den första är att Lenin inte har tillmätt råden deras rätta betydelse som demokratiska massorganiserings- och självstyrelseorgan i den socialistiska utvecklingen och förutsatt att partidiktaturen kan — eller måste — ersätta den direkta klassdiktaturen, något som leder till socialismens undergrävande; den andra är att partiet tvingas till reträtt på grund av den historiska situationen; den tredje är att partiets ledning var den korrekta vägen, att kommunistpartiets styrka och förmåga att leda folket garanterade socialismens utveckling — klassorganiseringen och dess former var av underordnad betydelse. Som synes är den första och det tredje synsättet likartat men värderas på olika sätt.

Detta motsvaras av tre varianter i vägval även under den aktuella perioden. En av rådsdemokratins tillskyndare på ett tidigt stadium var Trotskij, som också för fram sin substitutionsteori 1904. Trotskij såg den leninistiska partisynen, som en inkörsport till partidiktatur och till och med enmansdiktatur.[153] I revolutionen försvaras rådens självständighet och attackeras partidiktaturen av två kategorier av grupper: dels anarkisterna, dels oppositionsfraktioner inom partiet. Rosa Luxemburgs välkända kritik av bolsjevikernas behandling av sovjeterna närmar sig denna

syn.[154] Den andra linjen — rådsdemokratin var omöjlig att förverkliga av historiska skäl — var den vanligaste inom partiet. Det är uppenbart så Lenin själv vill förklara utvecklingen. Den tredje synen företräds under krigs-kommunismens år av bl.a. Trotskij som då bytt åsikt. Han hävdar i sin bok Kommunismen och terrorn:

> I att ''byta ut'' arbetarklassens makt mot partiets makt ligger ingenting tillfälligt och i grund och botten är alls inget ''utbytande'' heller för handen. Kommunisterna ger uttryck åt arbetarklassens grundläggande intressen. Det är endast naturligt, att kommunisterna i en tid, då historien ställer dessa intressen i hela deras vidd på dagordningen, blir arbetarklassens i sin helhet erkända representanter.[155]

Sådana synsätt, som Trotskij delar med de s.k. vänsterkommunisterna, resulterade i förespråkande av en hård centraliseringslinje och en närmast total maktkoncentration hos kommunistpartiet.[156]

Lenin uttrycker sig mera nyanserat och med, som har konstaterats, starkt positiva omdömen om sovjeterna och ''kommunens principer''. Men frågan är alltså om det fanns sådana element i Lenins tänkande som, även mot upphovsmannens vilja, måste resultera i eller åtminstone befrämjade en urholkning av rådsmakten.

För det första finner man hos Lenin momentet ''partiets ledande roll'', en princip som knappast lämnar utrymme för reell partikonkurrens mer än som taktisk lösning. För det andra är det en centraliserad statsstruktur, som stipuleras. Det betyder, att den lokala självstyrelsen, arbetarstyrda företag etc. inte får autonomi eller i varje fall endast en villkorlig sådan. Det är sedan inom denna struktur, som utvecklingen av vertikal och horisontell integration, lokal självständighet, massdeltagande och masskontroll samt antibyråkratisk kamp skall utvecklas. Det är omöjligt att seriöst hävda att Lenin inte skulle ha observerat eller övervägt den möjliga motsättningen mellan centralismen och partiledningen som princip och den i grunden decentralistiska rådsidén. Något verkligt försök att precisera hur elementen skulle förenas görs emellertid inte på ett mera teoretiskt plan. Däremot framförs den demokratiska centralismen — som praktisk lösning och vägledande princip för relationerna mellan olika nivåer. Denna är emellertid en tänjbar princip och var också avsedd att vara det.[157]

Partiets ledarskap är icke tänkt att fungera som en ensidig styrning utan det är uppenbart att målsättningen är en växelverkan mellan parti och samhälle genom sovjeter och massorganisationer. För att uppnå denna växelverkan förefaller det dock rimligt att en viss politisk självständighet

och en lokal samordning skapas på olika nivåer inom sovjetsystemet — särskilt då på den lokala, mest styrbara och överskådliga nivån. Utan en sådan politisk självständighet och samlad samhällsstyrning på olika nivåer förlorar mobiliseringens och massförvaltningens idé substans; partiets makt utsträcks, samhällsinflytandet reduceras; sociala motsättningar, intressen och prioriteringsfrågor löses primärt i en centraliserad parti-statsstruktur utan eller med deformerade återkopplingsmekanismer. Någon klar uppfattning om hur dessa frågor skall lösas ger inte Lenin.

Hans rikhaltiga teoretiska och teoretisk-praktiska produktion kan tolkas i olika riktningar. Avsikten är inte att här analysera problemet utan endast att påpeka att här finns oklarheter i teorin.

Hur såg Lenin på statsapparatens vidare utveckling ur detta perspektiv och i den givna situationen? Prioriterat var: att rensa partiet från ''karriärister'', att bryta partimedlemmarnas immunitet från kritik, att öppna vägar för deltagande och inflytande direkt från arbetarklassen ända upp i statens och partiets ledning, att kontrollera byråkratins arbete ur politisk synpunkt och effektivitetssynpunkt. Däremot tycks inte förestående någon avveckling av den byråkratiska apparaten, upprättande av sovjeternas makt, etablering av arbetarstyre inom produktionen.

Jag skall slutligen ge några synpunkter på Lenins teoretiska och praktiska arbete i organisationsfrågor, som också bör räknas som en del av leninismen med återverkningar på den struktur, som utvecklas och som föranleder vissa kritiker att karakterisera Lenin som ''revolutionär med en byråkrats sinnelag''.[158] Andra ser Lenins bidrag som ett prov på hans dialektik — förmågan att sammansmälta olika sidor i ett samhällsfenomen och dra organisatoriska slutsatser.[159] I detta ingår naturligtvis som en sida själva partiorganiserandet men också planeringen av revolutionen, uppbygget av statsförvaltningen och skapandet av en produktionsapparat. Den tekniska och organisatoriska sidan visar sig också i ofta återkommande jämförelser med lösningar på produktions- och förvaltningsproblem i de högt utvecklade kapitalistiska länderna[160], den frenetiska satsningen på elektrifieringen[161], hans framhävande av behovet av maskinmässighet och ''urverksprecision'' i förvaltningen.

Det är lätt att konstatera att Lenin var i hög grad upptagen med tankar och experiment i organisatoriska och ''tekniska'' frågor. Något självändamål var naturligtvis inte denna verksamhet — organisationstänkandet var kopplat till de aktuella politiska uppgifterna, men man kan kanske däri se ett drag av ''förmyndarinställning'', som kan stå i motsatsställning till Marx tilltro till massinitiativet och till självstyrelsetanken.[162]

Möjligen kan hävdas, att Lenin såg organisationsmönster och teknik som klassneutrala eller i varje fall att han inte ägnade någon större uppmärksamhet åt sociala och politiska följdverkningar av vissa tekniska och organisatoriska lösningar. Det kan innebära, att Lenin tenderade, att se sovjeterna som en lösning på den nya statens organisering men att grundläggande syften i vad gäller t.ex. att utveckla massinitiativ, en meningsfylld medverkan i statens förvaltning, masskontrollen, inte blev föremål för teoretiska överväganden.

I en utvärdering av orsakerna till skillnader mellan teori och praktik kan med lätthet påvisas ekonomiska och politiska betingelser som ligger till grund för en politik från kommunistpartiets sida gentemot sovjeterna — deras ställning, uppgifter och funktioner — som avviker från de principiella utgångspunkterna. Betydligt besvärligare blir det att avgöra om själva teorins karaktär är sådan att inslag i den så att säga stöts ut i konfrontation med verkligheten och i själva verket utgör en inkonsistens, bygger på en felaktig uppfattning om verkligheten eller tjänar taktiska syften. Det är inte möjligt att utifrån utvecklingen i Ryssland hävda, att Lenin hade uteslutande ett taktiskt syfte då han lägger fram sin rådstanke; det går inte heller att med bestämdhet fastslå att den skulle utgöra en främmande del i det leninistiska tänkandet eller att den bygger på en idealiserad och felaktig bild av den sociala och politiska situationen i ett socialistiskt uppbyggnadsskede i allmänhet. Däremot kan påvisas element i teorin, som är svårförenliga och problematiska i en samhällelig praktik. Det kan också klart påvisas, att kommunistpartiets praktik i Ryssland icke innebär ett förverkligande av en rådsmodell. Mindre säkert är om denna avvikelse är absolut nödvändig och i varje fall om praktiken måste bli just den, som här har redogjorts för, d.v.s. om detta var den enda möjliga lösningen för att utveckla någon form av socialism i Ryssland i den konkreta historiska situationen eller om mera av rådsidén kunde ha bevarats med annorlunda taktiska och strategiska målsättningar och metoder.

3.10 Sovjeterna i teori och praktik 1917—1923.

Den uppgift jag ställt mig är att studera doktrin och ideologi om sovjeterna samt söka de lokala sovjeternas förändringar i ställning och funktioner i doktrinens konfrontation med verkligheten. I detta slutavsnitt kommer jag att göra en sammanfattande och kompletterande framställning av kommun- eller rådstanken före revolutionen med en utvärdering av råds-

tankens begränsningar och vagheter. Kommunistpartiets praktik i förhållande till denna syn på statsorganiseringen sammanfattas och orsaker till den faktiska politikens kontrast till ideologin analyseras. Slutligen studeras sovjeternas funktioner — dels i jämförelse med vad som var tänkt, dels som karakteristik av reella förhållanden.

Det är främst Lenins teori, som vi utgått från i detta kapitel. Det kan till en början sägas att Lenins uppfattning var säkerligen inte i alla frågor allmänt omfattad i bolsjevikpartiet, kanske inte ens stödd eller tillägnad av partimajoriteten men den måste ändå ses som av avgörande betydelse för partiets praktik.

Rådstanken och sovjetrörelsen.

Betraktar vi Lenins teori från tiden före revolutionen är ett centralt verk Staten och revolutionen. I denna bok följer Lenin mycket noggrannt Marx analys från Pariskommunen. Viktiga punkter redovisas i citatform, citaten förklaras och kommenteras och Lenin poängterar att bokens uppgift är till största delen att åter aktualisera denna del av Marx lära som ''fallit i glömska''. I denna skrift talar Lenin om staten under socialismen generellt. Partiet, som annars ofta intar en framskjuten plats i Lenins skrifter, blir nästan helt utelämnat. Lenin sätter givetvis sin egen profil på detta verk — dels genom sitt urval av citat från Marx, dels genom sina egna kommentarer. Vissa avsnitt får särskild betoning; en betoning som kanske inte motsvarar Marx egna tankegångar. Exempelvis betonas att Marx är centralist. Om och i så fall i vilken mening detta är praktiskt förenligt med kommuntanken behandlas inte. Lenin understryker massdeltagandet i statens styrelse men detta kan tolkas på olika sätt. Sålunda anges vid flera tillfällen massornas medverkan bestå i kontroll- och bokföringsuppgifter. Mer oklart är om denna även förväntas fylla en mera direkt politisk funktion. Lenin betonar nödvändigheten av en stark och centraliserad stat — dock demokratiskt uppbyggd och i sin avgörande funktion — som maktapparat — byggd på det ''beväpnade folket''. Det betonas vidare att proletariatets diktatur kommer att innebära en ''förbittrad klasskamp''.

Lenin tycks förutse en mera traditionell stat i den meningen att den är centraliserad, besitter en omfattande maktapparat och utövar ledning över samhällslivet. Detta kan bero på att Lenin kastar blickarna mot Ryssland; det kan också vara tecken på en annan uppfattning om den generella möjligheten av extensiva inslag av samhällelig självstyrelse re-

dan i kommunismens uppbyggnadsskede. Det skulle krävas mera av organiserad vägledning — främst genom partiet — och eventuellt tvång än vad Marx förutsett. En sådan tolkning kan ges stöd både i Lenins tidiga skrifter — inte minst i hans första betydelsefulla arbete Vad bör göras — och i hans praktiska och teoretiska verksamhet efter revolutionen. Ändå finns det knappast grund för att fastslå en avgörande skillnad mellan Marx och Lenin; det är snarare fråga om förskjutningar mellan teorins och verklighetens nivåer. Däremot finns det anledning att hävda att den oklarhet, som råder i Marx uppfattning om förening av en central statsorganisering och kommunsjälvstyrelse hos Lenin uttyds i en centralistisk riktning. Den motsättning mellan central och lokal styrelse, som implicit finns hos Marx, blir tydlig hos Lenin redan i hans tidiga arbeten. Motsättningen, som formuleras i begreppet ''demokratisk centralism'', torde ha stått klar för Lenin, däremot inte dess lösning.

Det finns en beredskap hos Lenin och bolsjevikerna i allmänhet, att acceptera andra former att statlig organisering än genom sovjeterna eller att lägga över ''statliga'' funktioner från sovjeterna till andra organ eller organisationer, t.ex. partiet eller fackföreningarna. Kommunmodellen är inte ett absolut krav. Att sovjeterna skulle liknas vid kommunen föresvävade de ryska kommunisterna redan 1905 men inte förrän 1917 kommer man att fixera kommunen som förebild. Samma år dras för första gången klara paralleller mellan kommunen och sovjeterna.

Orsaken till att dessa två synsätt — att kommunen var en förebild och att sovjeterna skulle fylla kommunens funktioner — blev tydliga vid ett så sent datum är bland annat följande. För det första har Lenins och andra bolsjevikers centralistiska tänkande spelat in. För det andra — och detta är delvis en förklaring till detta tänkande — blir partiets erövring av makten för folket och med folkets stöd en grundläggande politisk linje. Här finns något av en traditionell ''parlamentarisk'' syn — trots den uttalade antiparlamentarismen, d.v.s. med partiet som ''erövrare av makten'', regeringsbildare och med uppgiften att ''styra Ryssland''. Detta står i en uppenbar motsättning till kommunstatens idé. Själva partiets existens och accepterandet av avantgardeteorin bär fröet till maktförskjutning och centralism och därmed till ett avlägsnande från den ''rena'' kommuntanken. För det tredje är det fråga om maktövertagandets aktualitet. Inte förrän under 1917 står det klart att ett maktövertagande är möjligt. Utvecklingen gick snabbt; i februari 1917 var bolsjevikpartiet illegalt med c:a 17 000 medlemmar, fjärran från möjligheten att leda en revolutionär rörelse. Under året uppstår frågan om hur den nya makten skall organise-

ras. För det fjärde kommer då den taktiska aspekten in i bilden. Det är uppenbart att det är genom sovjeterna som en massrörelse kan uppstå och vidmakthållas. En liknande rörelse till stöd för bolsjevikpartiet var otänkbar. Populariteten stegrades också genom att det, som det enda större partiet, stödde sovjetrörelsen under parollen All makt åt sovjeterna. Kravet på sovjetmakt kunde taktiskt utnyttjas för att angripa de andra vänsterpartierna och framställa dessa då de vägrade att sluta upp bakom parollen som vacklande, oförmögna att finna lösningar på den djupa ekonomiska och politiska krisen och t.o.m. arbetarfientliga eller odemokratiska. Sovjeterna utgjorde otvivelaktigt den hävstång, varigenom en massrörelse skapades och bolsjevikerna kunde vinna nya anhängare och ett stöd, som många gånger i grund och botten inte gällde deras helhetssyn utan endast var en uppslutning bakom sovjetrörelsen och sovjetdemokratin.

I ljuset av vad som senare skedde kan man fråga sig om Lenin och bolsjevikerna verkligen var övertygade om att en kommunmodell eller en sovjetdemokrati var realiserbart eller om den följande utvecklingen var i större eller mindre grad förutsedd. Någon klar analys av hur en ekonomiskt och politiskt fungerande mekanism skulle kunna skapas ur de kaotiska förhållandena under revolutionsåret framläggs inte. Uttalanden och synsätt kan tolkas både som stöd för en folklig självstyrelse och som förebud för centralisering och partimakt.

Att en klar framställning av sovjeternas plats i systemet saknas kan bero på svårigheterna att analysera situationen i det dynamiska skeendet och under en stark tidspress; det kan också bero på att det var taktiskt olämpligt eller omöjligt att deklarera en centraliseringslinje och stram partiledning; det kan slutligen tyda på att även bolsjevikledarna ansåg det fullt möjligt att hålla fast vid och utveckla sovjetdemokratin och den lokala självstyrelsen.

Sovjetstaten.

Med övergången av de statliga funktionerna till sovjetsystemet och omvandlingen från massorganisationer och kamporgan till statliga maktorgan sker omfattande förändringar i en process, som i sin fullbordan resulterar i en ny hierarkisk organisationsstruktur och maktapparat. Kommunmodellen tycks därmed i realiteten vara överspelad men för det första är den så pass tänjbar att man ändå kan hävda att vissa element fortlever; för det andra är inte en mera fundamental renässans utesluten.

Det som sker utgör en inversion av det tidigare tänkta förhållandet mellan stat och samhälle, närmare bestämt: staten som en produkt av medborgarnas kollektiva organisering med val av beslutande och verkställande kontrollerade delegater och val och kontroll av funktionärer — tjänstemän blir till en struktur, som styrs och kontrolleras av centrala parti- och statsorgan; beslutsfunktionerna centraliseras således och lokala statliga organ (sovjeter) dirigeras både av centrala myndigheter och partiorgan. De lokala sovjeternas verksamhetsområde begränsas och deras autonomi upphävs. I denna omkastning ligger också att för det första sker en ny uppdelning i beslutande och verkställande organ (vilket stred mot proklamerade principer) med i realiteten kvarstående beslutsfunktioner koncentrerade till verkställande organ; för det andra bryts som oundviklig konsekvens såväl valprincipen som rätten till återkallande och tillämpandet av bundna mandat eller i varje fall får dessa institut en ny mening; valda delegater representerar inte längre primärt lokalbefolkningen utan beslutsfattarna på central nivå. Dessutom berövas sovjeterna alla politiska beslutsfunktioner och bryts föreningen av ledningen över produktionen och ledningen över den statliga förvaltningen på lokal nivå. Kommunistpartiet blir politisk beslutsfattare, produktionens ledning och samordning sker genom de centrala folkkommissariaten, den embryonala planeringens uppgifter läggs på centrala organ bestående av partifolk och experter.

Praktiken. Orsaker och konsekvenser.

Det erkänns tämligen öppet från partihåll i början av 20-talet att man misslyckats med att upprätta en sovjetmakt i den form som avsetts. Någon brytning medges dock inte ha skett — endast en anpassning till rådande villkor. I det följande studeras några argument för kontinuiteten och motiv för den roll som sovjeterna spelar i förhållande till partiet, till den centrala statsmakten och till samhället.

Först kommer att göras en sammanfattning av partiets syn på och motiveringar för den nya sovjetstrukturen och sovjeternas nya roll.

Partistyrningen motiveras på följande sätt: sociala och politiska problem och den ekonomiska strukturen omöjliggör en självstyrelse genom sovjeterna. Partiet måste åta sig den politiska och i viss mån den administrativa ledningen av landet. Endast därigenom kan proletariatets diktatur upprätthållas. Partiet avspeglar arbetarklassens intressen både genom sin ideologiska grund och genom sin sammansättning och kontakt med folket.

Centralismen försvaras på följande sätt: det finns ingen motsättning mellan lokal och central makt. En sådan motsättning uppstår i den borgerliga staten och har sin rot i klasstrukturen: den lokala självstyrelsen ger större utrymme för den breda befolkningens intressen. Arbetarstaten byggs i sin helhet på tillgodoseende av folkmajoritetens intressen; avgörandet om centralt respektive lokalt beslutsfattande utgår icke från sociala klassmässiga intressen.

Argumentationen fortsätter: i den aktuella situationen är tillfredsställandet av befolkningens dagskrav och uppbygget av storindustrin aktuella behov. Detta sker snabbast och effektivast genom en specialiserad och centraliserad förvaltningsapparat under partikontroll. Decentralisering och massdeltagande nedprioriteras både av politiska skäl och effektivitetsskäl samt på grund av rådande brist på resurser. Att skapa en storindustri betyder också på längre sikt att skapa grunden för ett verkligt arbetarstyre.

Kommunens principer kan tillämpas endast i begränsad omfattning: massmobilisering, förvaltningens och produktionens socialisering, avskaffande av statsbyråkratins privilegier, folkrepresentanternas ''bundna mandat'' etc. förverkligas efter möjlighet. Det primära är att skapa en lojal och praktiskt fungerande kader — inte att ställa denna under folkets kontroll utan fastmera att låta partiet bli övervakare, öka dess praktiska kunskaper och förbättra organisation. En mobilisering kan och måste ske men inte bara med sovjeterna som bas utan också kring organisationerna (särskilt fackföreningarna), i frivilligt praktiskt arbete i olika former (t.ex. *subbotniki*) och på annat sätt. Det är det praktiska arbetet, som måste prioriteras — inte diskussion i politiska och ideologiska frågor; det senare måste tvärtom bekämpas liksom tendenser till ''lokalism'', d.v.s. brott mot eller ifrågasättande av centrala politiska direktiv, förvaltningsbeslut och riktlinjer.

Detta är hur partiet ser på den nya statsorganiseringen och sovjeternas roll och de aktuella uppgifterna. Det kan här vara på sin plats att göra några påpekanden till karaktären på vissa argument som stöd för den politiska linjen. Om vi exempelvis ser frågan om förhållandet mellan central och lokal makt och partimakten kontra ''klassmakten'' är vanliga argument, att motsättningar mellan dessa inte förekommer eller är helt underordnade i betydelse. Man förnekar att motsättningar i dessa frågor skulle vara av grundläggande slag. På ett propagandistiskt sätt söker man överskyla den verkliga och potentiella motsättning, som ofta föreligger. Orsaken är väl knappast att man är omedveten om motsättningen; möjligen uppfat-

tas den som sekundär men försvaret betingas också av att man vill undvika diskussion i frågan. Man gör den politiska bedömningen att det är omöjligt att tillmötesgå kraven på lokal självständighet eller ''lösare tyglar'' från partiet. Med ett sådant ställningstagande är en diskussion i frågan ytterst besvärande — stämningarna för en alternativ linje, som varken kan kallas antisocialistisk eller ''antisovjetisk'' är starka bland arbetarna, bönderna och hos grupper inom partiet. Centraliseringspolitiken och partiets ledning — i de former den tog sig — är knappast en populär politik och detta är givetvis även partiledningen medveten om. Men man ser alltså inget alternativ i en självständig rådsstruktur och en autonom mobilisering med de lokala sovjeterna som centra. Detta är både på grund av att detta uppfattas som en alltför långsam väg till industrialisering och — vilket är överordnat — en stor risk för landets totala sönderfall och kontrarevolution. Detta förs också fram men samtidigt söker man alltså att vinna stöd genom att föra fram enkla paroller, genom att förneka motsättningar, genom att strypa debatten.

Partiets strävan kommer att bli att nå ett avgörande inflytande och en maktposition lokalt och framför allt på centrala poster inom statsapparaten och organisationerna. Även om man alltjämt ser positivt på mobiliseringen och deltagandet kommer detta att bli lägre prioriterat än arbetet för att tillförsäkra partiet kontrollen och att bygga upp en effektiv apparat. Det kommer också att betyda centralisering av statsapparaten och lokalt ett allt större inflytande hos den lilla med partiets strävanden införstådda och politiskt lojala kadern. De lägre sovjetnivåernas osjälvständighet, bristen på förankring av sovjeternas verksamhet och t.ex. utnyttjandet av valen till ett instrument för att stärka partiets makt och kontroll blir också en följd av detta och delvis en spontan utvecklingsprocess i konsekvens med de prioriteringar som görs, d.v.s. inte nödvändigtvis något som föreskrivits ''uppifrån''.

Partiets praktik i uppbygget av statsapparaten och i val av vad, som prioriteras, betyder också något för byråkratiseringen. Partikaderns ledarställning betyder i sig en tendens till ''byråkratisering''. Detta problem försvåras därigenom, att bristen på lojal och sakkunnig kader leder till att man i statsapparaten i olika uppgifter utnyttjar tidigare tjänstemän och specialister. Deras lojalitet och förståelse för den nya regimen bedöms som, och är ofta också, tvivelaktig. Detta i sin tur betyder att de dels måste ställas under en viss kontroll, dels att man söker öka deras lojalitet och arbetsinsats genom materiella incitament och att man därmed bibehåller en viss privilegiestruktur. Kontrollen över deras arbete kan huvudsakligen

endast utövas av partikadern och detta leder till ytterligare förstärkning av byråkratiseringstendenser.

Med detta har sammanfattats partiets syn på och praktik i förhållande till sovjeterna samt vissa följdverkningar av teoretiska och praktiska överväganden. Varför kommer man att avlägsna sig så snabbt från rådstanken? Primärt är att rådsmakten icke var tänkt och avsedd för ett land på den givna sociala och ekonomiska utvecklingsnivån (detta sagt utan att ta ställning till problem i en annan och mera ''typisk'' samhällsformation). Folkets brist på social homogenitet och utbildning är ett omedelbart hinder. Kulturella och politiska traditioner — ''det tsaristiska arvet'', landets geografiska utsträckning och mångnationella sammansättning (med vissa delar på en än mer primitiv utvecklingsnivå) ingår i problembilden. Dessa förhållanden måste givetvis ha stått klara eller åtminstone ha beaktats av bolsjevikerna före revolutionen då de förespråkar kommunstaten. Svårare att bedöma var skärpan i de sociala motsättningarna och vilka uttryck de skulle ta sig. Inbördeskriget fick ytterst allvarliga konsekvenser med bland annat en kraftig decimering av arbetarklassen, en närmast lamslagen produktionsapparat , stora skador på kommunikationerna, massarbetslöshet och svält. I början på 20-talet råder rena upprorsstämningar även bland bolsjevikernas tidigare mest ivriga anhängare. Till detta kom så den internationella isoleringen, de misslyckade resningarna i västeuropa. Detta var ett politiskt bakslag men framför allt en ekonomisk katastrof. Inte förrän i början av 20-talet tycks kommunistpartiet över huvud taget ha reflekterat över vad det skulle innebära att bygga socialismen ''med egna krafter''. Detta är lätt iakttagbara fenomen, som kan sägas kräva eller åtminstone befrämja en omorientering i synen på vilken statlig struktur och vilka maktförhållanden, som är möjliga att utveckla.

Frågan om möjligheten att skapa en ''autentisk'' sovjetmakt under givna villkor kan besvaras kort med hänvisning till dessa villkors utomordentligt ofördelaktiga karaktär. Det ''krävs'' en annan typ av statlig struktur än en frivillig sammanslutning av lokala självförvaltningsorgan. Den nya modellen är inte heller oförenlig med bolsjevikernas tidigare tankegångar och organisationssyn. Att den icke motsvarar Marx kommuntyp är uppenbart. Om ett ''överlevande'' var möjligt med en sovjetmakt av mera demokratisk och frihetlig karaktär eller om det var det ''nödvändiga'', som förverkligades är därmed inte besvarad; däremot har vi studerat vad den nya staten är och orsakerna till att den får denna struktur.

Innan vi lämnar denna period skall göras en sammanställning av vilka funktioner den nya sovjetapparaten får och hur dessa skiljer sig från ideologiska grundsatser.

Sovjeternas funktioner.

Sovjeternas funktioner som självstyrelseorgan skulle ha varit att framför allt att representera och förverkliga folkviljan, d.v.s. det arbetande folkets vilja — inte i någon abstrakt mening utan helt konkret i praktisk utveckling av sociala, ekonomiska och kulturella förhållanden i enligeht med lokala förutsättningar och att i detta stödja sig på en aktiv medverkan från den arbetande befolkningen. Lenin menar, att man omedelbart så skulle kunna uppnå en mycket billig och effektiv förvaltning — både socialt (oavlönat) förvaltningsarbete och vidsträckt kontrollverksamhet med breda aktivistgrupper skulle göra detta möjligt. Den centrala makten skulle utvecklas på ett likartat sätt med representanter valda och kontrollerade från folkdjupet. Under utvecklingens gång undergår emellertid, som visats, sovjeterna en betydande omfunktionering.

Viktiga funktioner under perioden kan sammanfattas sålunda: förbilligande, effektivisering; mottagning av administrativa uppgifter från centralmakten; rekrytering; upprätthållande av kontakten mellan lokal och central makt; socialisations- och mobiliseringsfunktioner; funktionen som folkets språkrör; legitimeringsfunktionen. Dessa punkter skall kort karakteriseras.

Anknyter vi först till Lenins förhoppning om förbilligande och effektivisering av förvaltningen kan denna knappast ses som infriad. Orsakerna är framför allt att den lokala sovjetverksamheten blir starkt begränsad med en stark tillväxt av byråkratin på central och i viss mån högre lokal (regional) nivå. Möjligheterna att lägga över arbete på social bas blir därmed starkt begränsade; detta kunde möjligen ha skett i enklare uppgifter i en välkänd miljö men knappast i centrala ämbetsverk och folkkommissariat. Effektivisering kunde nås genom en stor spridning av uppgifterna och en aktiv kontrollrörelse. Båda dessa saker misslyckas. Folkkontrollen, senare kallad arbetar-bondeinspektionen, som skulle ha utgjort just en sådan aktivistkontroll blir aldrig funktionsduglig. Det beror både på aktivistkaderns dåliga utbildning och svårigheterna att få bukt med vad som skall kontrolleras och hur praktiskt kontrollen skall se. Ofta kommer folkkontrollen att bestå i en rent mobiliserande och organisatorisk verksamhet. Signifikativt är att i stället för den breda kontrollrörelsen får man

en apparat, som arbetar med att organisera verksamheten centralt och lokalt men som inte lyckas göra själva organiseringsarbetet effektivt — än mindre göra det till instrument i effektiviseringen av statliga organs och företags arbete.

Marx centralism tycks innebära att kommunerna delegerar beslutsfunktioner till nationella organ. I sovjetstaten blir det omvända förhållanden: centralmakten koncentrerar beslutsfattandet hos sig och uppgifter ''delegeras'' enligt dennas avgöranden. Det är då inte så mycket efter ambitionen att lägga grunden för en lokal självförvaltning som i en bedömning av effektivitet och rationalitet. Efter revolutionen kommer dock under en ganska lång period smärre frågor att administreras i decentraliserad ordning, särskilt i ytterområdena och på landsbygden. Men detta är ett förhållande, som har föga att göra med centralmaktens och partiets strävanden; det är i stället något som accepteras som nödvändigt eller omöjligt att förändra på kort sikt. I prioriterade politiska, ekonomiska och sociala frågor sker en centralisering och i viss mån en delegering till centralt styrda avdelningar vid de lokala förvaltningsorganen (exekutivkommittéerna). Perioden kännetecknas ju mera av strävandena att centralisera apparaten och göra den funktionell på detta sätt än att delegera ärenden. Detta beror på sovjeternas svaghet — framför allt bristen på lojal och kunnig kader. Det skulle med dessa utgångspunkter inte behöva vara viljan att decentralisera, som saknades. I situationen av byråkratins övermäktiga expansion blir behovet därav tydligt. För partiet framstår dock inte detta som en lösning — av politiska eller administrativt rationella skäl.

De funktioner, som nu har nämnts, har i första hand att göra med sovjeternas ställning som statsapparatens lokala administrativa utlöpare. Men sovjeterna består också med en direkt kontaktyta till befolkningen och har som sådan flera funktioner. Självstyrelsetankens deformering hindrar inte att sovjeterna har betydelse som förbindelselänk mellan partiet-statsapparaten och folket för att bibehålla och stärka den politiska regimen och att åtminstone intentionellt möjliggöra en utveckling i linje med ideologiska grundsatser. Att självstyrelsetanken förlorar substans betyder inte att bolsjevikerna lämnar sin målsättning men däremot att man slår in på en annan väg, som förmodas leda till samma mål.

De funktioner, som vidare skall karakteriseras, gäller dels socialisation, mobilisering och rekrytering, dels tillfredsställande av lokala behov.

Socialisation, d.v.s. förankring av ideologiska-politiska värderingar

och målsättningar hos medborgarna, sker både genom partiet, sovjeterna och andra institutioner. Verksamhet med sådan målsättning bedrivs i många former, bland annat genom ideologisk propaganda och politisk skolning men även genom ett aktivt deltagande i exempelvis någon form av sovjetarbete. För att än en gång anknyta till självstyrelsetanken skulle enligt denna socialisationen bli en självklar effekt av att en omfattande självverksamhet utvecklades, baserad på diskussion och direkta folkinitiativ. I den sovjetiska verkligheten kommer det att te sig annorlunda. Efter den korta men intensiva ''mötesperioden'' blir diskussion och basinitiativ i takt med att centraliseringen och partistyrningen skärps alltmer ersatt med praktiskt verkställande arbete för breda folkgruppers vidkommande. Sovjeternas sammanträdesfrekvens minskar, massmöten blir färre och hårt styrda. Former för deltagande utvecklas men att rätten till fria diskussioner inskränks samtidigt som möjligheten att påverka beslut minskas betyder dels att motivationen för deltagande sänks, dels att socialisationseffekten till viss del uteblir. Övertygelse genom erfarenhet ersätts till stor del med övertygande genom politisk propaganda. En frivillig och aktiv rörelse genom vilken medborgarna integreras i samhället och handlar i eget välförstått intresse utbyts mot en till viss del tvångsmässig mobilisering. Mobilisering och socialisation är förbundna begrepp: det senare underlättare det förra — det förra påverkar det senare. Genom sovjeternas organiseringsformer — sektioner, kommissioner, kontrollorgan etc. — kan en viss mobilisering av allmänheten uppnås. Särskilt i städerna blir detta en ganska omfattande verksamhet. Att det finns ett aktivt stöd som bas för mobiliseringen inom framför allt arbetarklassen är klart. Socialisationsgraden är emellertid svår att mäta. Mobiliseringen tjänar också som en form för urval och rekrytering av partimedlemmar. Det kan tilläggas, att ett aktivt frivilligt arbete vid sovjeterna inte alltid kan uppfattas som stöd för regimen eller framgångar i socialisationen. Det kan också vara ett arbete för partimedlemskap, vilket snabbt blev en förutsättning för vidare karriär. På samma sätt avancerar ofta partimedlemmar genom aktivt sovjetarbete.

Sammanfattningsvis kan sägas, att de lokala sovjeterna blir en struktur för mobilisering av folket; deltagande i sovjetarbetet får en viss socialisationseffekt då det innebär ett ansvar för verkställande av beslut men i mindre grad genom att man medverkar i diskussioner eller ens i själva besluten; mobiliseringen är också en rekryteringsmetod för partiarbete — för partiet blir det ett sätt att ansluta framför allt administrativt och praktiskt organisatoriskt dugliga personer, för medborgarna är det inte

endast ett sätt att stödja partiet och sovjetstaten utan också att göra karriär.

Sovjeterna har också funktioner i tillfredsställandet av önskemål och behov hos befolkningen. Detta är till och med mycket viktiga funktioner. Det gäller oerhört många små frågor: inom organisering av livsmedelsförsörjning, bostadsfördelning, socialvård, utrustning av skolor, upprättande av ett sjukvårdsnät etc. Ofta sker det också med lokala resurser och med anlitande av frivilliga arbetsinsatser. Kvalitén på detta arbete varierar givetvis men som helhet är det både för befolkningen och staten betydelsefulla verksamhetsområden.

Slutligen skall betraktas det argument, som ibland framförs, om sovjeterna som ”tomma skal”, endast fungerande som legitimering för den nya regimen. Det är uppenbart, att sovjeternas popularitet vid revolutionen omöjliggör en likvidering t.ex. till förmån för en öppen partistyrning men det är också tydligt att sovjeterna fyller funktioner i massorganisering, mobilisering, kontakt med folkets behov och aspirationer, som även med partiet vid makten och centralstyrning väl motiverar deras existens och som — detta bör också beaktas — utgör en struktur, som kan utvecklas till ökad balans och större folkinflytande.

Noter till kapitel 3.

1. Karl Marx — Selected Writings in Sociology and Social Philosophy, s. 243.
2. Jfr. D. Fernbach, a.a., s. 101 och 172 f.
3. Detta är genombrottsperioden för revisionismen med E. Bernstein som ledande ideolog. Bland intressanta idéhistoriska arbeten över perioden kan nämnas B. Gustafsson, Marxism och revisionism: Eduard Bernsteins kritik av marxismen och dess idéhistoriska förutsättningar.
4. Klargörande vad gäller rådssocialismens idéelement och förhållande till olika marxistiska riktningar är K. Håkanssons bok Socialism som självstyre.
5. Jfr. J. Walkin, The Rise of Democracy in Pre-Revolutionary Russia, s. 161.
6. Ibid., s. 154 f.
7. Ibid., s. 160 f.
8. Jfr. F. Starr, Decentralization and Self-Government in Russia 1830—1870, s. 311 f.
9. Jfr. H. Seton-Watson, The Russian Empire 1801—1917, s. 351.
10. Starr, a.a., 313 ff.
11. Walkin, a.a., s. 163 ff.
12. Jfr. L. Trotskij, 1905, s. 84 f., 227 f. och 305.

13. Walkin, a.a., s., 174 ff.
14. Jfr. A. I. Lepeškin, Mestnye organy vlasti sovetskogo gosudarstva 1917—20, s. 100 ff.
15. För mera utförliga redogörelser och analyser se t.ex. L. Trotskij, 1905. Bland senare tids historisk-politiska verk kan nämnas R. Dutschke, Versuch, Lenin auf die Füsse zu stellen, s. 114 ff, och ett mycket väldokumenterat och utförligt avsnitt i Anweiler, Die Rätebewegung in Russland 1905—1921, s. 24—118.
16. För en redogörelse för de socialistiska partiernas förhållande till sovjeterna se Anweiler, Die Rätebewegung, s. 80 ff.
17. L. Trotskij, 1905, s. 122.
18. Ibid.
19. Ibid., s. 266.
20. Ibid., s. 271.
21. Lenins partiteori framläggs i mera utarbetad form i boken Vad bör göras?, publicerad 1902. Följande år, som en följd av motsättningarna i frågan, splittras RSDAP i två delar, bolsjeviker och mensjeviker. En fullständig splittring i två partistrukturer sker dock inte förrän 1912.
22. Naši zadači i Sovet rabočich deputatov, LPSS, 12, s. 61.
23. Ibid., s. 62.
24. Ibid., s. 63.
25. Ibid., s. 65.
26. Ibid., s. 66.
27. Umirajuščee samoderžavie i novye organy narodnoj vlasti, LPSS, 12, s. 127.
28. Socializm i anarchizm, LPSS, 12, s. 130.
29. Pobeda Kadetov i zadačej partii, LPSS, 12, s. 317 ff.
30. Taktičeskaja platforma k obedinitel'nomu s'ezdu RSDRP, LPSS, 12, s. 230.
31. Jfr. för en diskussion om spontaniteten som begrepp och företeelse i leninismen Y. Bourdet, För en demokratisk centralism, s. 53 och följande avsnitt. Denna framställning är en kritik av leninismen. En positiv — leninistisk — framställning ges i den italienska organisationen Avanguardia Operaias bok Lenins partiuppfattning, s. 77 ff.
32. Jfr. exempelvis de fem Breven från fjärran skrivna i mars 1917, artikeln Om dubbelmakten och broschyren Proletariatets uppgifter i vår revolution.
33. Se V. I. Lenin o rabote sovetov, s. 438, n. 18.
34. Jfr. t.ex. med vad Hazard har att säga om Lenins demokratiska fasad och djupare avsikter i The Soviet System of Government, s. 5 ff. Jfr. även D. Tarschys, Beyond the State, s. 110 ff. för en mera utförlig idéanalys med utgångspunkt från Staten och Revolutionen. Jfr. även E H. Carr, The Bolshevik Revolution, 1, s. 246 ff.
35. V. I. Lenin, Staten och revolutionen, Samlade skrifter i urval, band 12, s. 43.
36. Ibid.
37. Ibid., s. 131.
38. Ibid., s. 47.
39. Ibid., s. 51 f.
40. Ibid., s. 53 f.
41. Ibid., s. 47.
42. Ibid., s. 59 f.
43. Ibid., s. 133.
44. Ibid., s. 58 f. och 64.

45. Ibid., s. 34.
46. Lenins ståndpunkt i dessa frågor framgår klart i artiklarna Om demokrati och diktatur, Teser och referat om den borgerliga demokratin och proletariatets diktatur på kommunistiska internationalens första kongress den 4 mars 1919 och Till diktaturfrågans historia.
47. Jfr. Andreyev, The Soviets of Workers' and Soldiers' Deputies, s. 279—295.
48. Odin iz korennych voprosov revoljucii, LPSS, 34, s. 201 ff.
49. Ibid., s. 202.
50. Ibid., s. 207.
51. Zadači revoljucii, LPSS, 34, s. 237.
52. Črezvyčajnyj vserossijskij železnodorožnyj s'ezd, LPSS, 35, s. 307.
53. Bondeklassen uppdelades vanligen i kategorierna fattigbönder, mellanbönder och storbönder (kulaker). Kulakerna anlitade vanligen hyrd arbetskraft; mellanbönderna levde på eget arbete och brukade jorden med enkla redskap. Den stora gruppen var mellanbönderna — c:a 75% i mitten av 20-talet. Jfr. T. Shanin, The awkward class, s. 169 ff.
54. Jfr. Medvedev, Om socialistisk demokrati, s. 112 ff.
55. Splittringen går så långt att två av CK-ledamöterna, Kamenev och Zinoviev, avslöjar och går mot resningsplanen i ett mensjevikiskt språkrör.
56. KPSS v rezoljucijach, II, s. 76 f.
57. Jfr. F. Meyer, Sozialistische Opposition gegen den Staatskapitalismus in Russland, i Die Sowjetunion, Solschenizyn und die westliche Linke, s. 155 f. Jfr. även Schapiro, The Origin of the Communist Autocracy, s. 111 ff.
58. Jfr. E. G. Gimpel'son, "Voennyj kommunizm" — politika, praktika, ideologija, s. 191 ff., där vänsterlinjens och Lenins politiska och ideologiska kontroverser granskas.
59. Jfr. A. Kollontajs skrift Arbetaroppositionen.
60. Bland besluten rörande fackföreningarna kan nämnas: fackföreningarnas speciella uppgift att träna arbetarna i förmågan att förvalta i första hand industriföretagen. Detta betyder att genom fackföreningarna skall rekryteras arbetare till företagens administration och statens förvaltningsorgan med ekonomiska uppgifter; företagsledare ur arbetarklassen skall utbildas; fackföreningarna skall deltaga i alla planeringsorgan; löneskalor utarbetas genom fackföreningarna; arbetsdisciplinen skall höjas genom disciplindomstolar i fackföreningarnas regi. Särskilt nämns den funktion, som fackföreningarna har, att förhindra att partiet isoleras från massorna. Se Pravda, 17.1.1922. En utförlig redogörelse för ståndpunkterna i fackföreningsdebatten ges i I. Deutscher, Die sowjetischen Gewerkschaften, s. 66 ff.
61. Det kan nämnas, att industriproduktionen 1920 var c:a 1/7 av förkrigsnivån. 1921 var arbetsproduktiviteten tre och en halv gång lägre än 1913. För dessa och andra data kring den ekonomiska situationen se Gimpel'son, a.a., s. 33 ff.
62. Jfr. C. Bettelheim, Klasstriderna i Sovjetunionen 1917—1923, s. 140.
63. Jfr. Meyer, a.a., s. 177., i Die Sovjetunion, Solschenizyn. . .
64. Upproret har beskrivits i t.ex. I. Mett, Kronstadt 1921.
65. LPSS, 35, s. 172.
66. Se Radikalismen — kommunismens barnsjukdom, LPSS, 41, s. 30 f.
67. KPSS o rabote sovetov, s. 96.
68. Ibid., s. 101 f.

69. Jfr. 1919 års partiprogram, §§1, 2, 5 och 8 och Bucharin-Preobrazjenskijs kommentar till programmet Kommunismens ABC, 2, s. 19 ff och 33 ff.
70. Jfr. t.ex. Bettelheim, a.a., s. 133 ff.
71. Inte förrän 1917 blev ju detta perspektiv på allvar framfört och diskuterat bland bolsjevikerna. Det bör också påpekas, att andra internationalens socialdemokratiska partier i stort stod för ett traditionellt parlamentariskt tänkande.
72. Av intresse för att förstå detta är även partiets snabba tillväxt och omsättningen på ledande kader. Enligt D. Lane, The Socialist Industrial State, s. 124, hade av delegaterna vid tionde partikongressen 1921 36% gått in i partiet före 1917; i provinskommittérna hade 1922 44% blivit partimedlemmar efter 1917 och i distriktskommittéerna 70,5%. (Lane hämtar siffrorna från Rigbys undersökning The Soviet Political Elite 1917—22).
73. Jfr. Anweiler, Geschichte der Schule und Pädagogik in Russland, s. 285 ff.
74. En speciell kontinuitet kan även ses i säkerhetsorganens ställning och verksamhet under tsarismen och i sovjetstaten.
75. Enligt konstitutionen för RSFSR den 10.7.1918 undantogs följande kategorier från rösträtt och valbarhet:
"a) personer, som utnyttjar hyrt arbete, med syfte att erhålla vinst;
b) personer, som lever på arbetsfri inkomst, såsom: ränta på kapital, inkomster från företag, värdeökning på egendom;
c) privata handelsidkare, personer sysselsatta med handel och kommersiell verksamhet;
d) munkar och förrättare av kyrkliga och andra religösa kulthandlingar;
e) tjänstemän och agenter vid den tidigare polisen, särskilt gendarmeriet och säkerhetspolisen; vidare medlemmar av det tidigare kejserliga hovet;
f) personer, i fastställd ordning förklarade sinnessjuka eller omyndiga, liksom personer ställda under förmyndare;
g) personer dömda för egendoms- eller moralbrott för period fastställd genom lag eller domstolsutslag."
Se Dekrety sovetskoj vlasti, II, s. 561 f.
76. Jfr. Istorija sovetskogo gosudarstva i prava, 1, s. 206 ff. och 217 ff.
77. Jfr. statistik över de lokala sovjeternas partipolitiska sammansättning 1918—1922 i Anweiler, Die Rätebewegung ... s. 324 f.
78. Under perioden oktober 1917 till den första konstitutionens antagande i juli 1918 utfärdades av VTsIK 109 dekret, beslut och hänvändelser till folket; av folkkommissariernas råd antogs 600 "dekret, beslut, hänvändelser och andra akter". Se Istorija gosudarstva i prava SSSR, II, s. 36.
79. Jfr. ibid., s. 30 f.
80. Jfr. Gimpel'son, a.a., s. 203 ff.
81. Jfr. G. Ritter, Die Pariskommune und die Begründung der roten Armee, s. 42 ff.
82. Nämnda dekret återfinns i Dekrety sovetskoj vlasti, I, s. 352 ff. och 434 ff. samt i samma serie, II, s. 151 ff. och 334 f.
83. Jfr. om organiserandet av krigsmakten och dess fastslagna uppgifter A. A. Nelidov, Istorija gosudarstvennych učreždenij SSSR, 1917—1936 gg., s. 325—358.
84. Jfr. ibid., s. 368—399. En starkt subjektiv men väldokumenterad framställning av säkerhetstjänstens arbete ges i A. Solženitsyn: The Gulag Archipelago, t.ex. s. 24 ff.
85. Jfr. Nelidov, a.a., s. 412 ff. Det kan noteras, att den stora betydelse som tillmäts

den dubbla subordineringen visar sig i den diskussion, som uppstår angående prokuraturens enkla centralisering. Jfr. Lenins inlägg i denna diskussion — ''Dubbel subordinering och legalitet'' (ingår i V. I. Lenin, On the Soviet State Apparatus, s. 387 ff.)

86. Jfr. Nelidov, a.a., s. 400—417 och Istorija Sovetskogo gosudarstva i prava, 2, s. 378 ff.
87. En redogörelse för saxkrisen återfinns bl.a. i A. Nove, An Economic History of the USSR, s. 93 ff.
88. Jfr. Nelidov, a.a., s. 459—480 och Carr, The Bolshevik Revolution, 2, s. 362—380.
89. Jfr. Nelidov, a.a., s. 647—661.
90. Ibid., s. 691. I Anweiler, Geschichte der Schule ..., s. 35 uppges analfabetismen vara c:a 60%.
91. Jfr. Anweiler, Geschichte der Schule ..., s. 141 ff.
92. Jfr. Nelidov, a.a., s. 691—725.
93. Ibid., s. 288.
94. Ibid., s. 290.
95. Ibid., s. 291.
96. Ibid., s. 243 ff.
97. Ibid., s. 269.
98. Ibid., s. 240.
99. Ibid., s. 274.
100. Se Konstitucija RSFSR (i Dekrety sovetskoj vlasti, II, s. 559 ff.)
101. Nelidov, a.a., s. 274.
102. Ibid., s. 288.
103. Ibid., s. 291.
104. Ibid.
105. Ibid., s. 293 f.
106. Angående kvoteringssystemet i valen se Konstitucija RSFSR, i Dekrety sovetskoj vlasti, II, s. 554 och 559 f.
107. Jfr. Bol'šaja sovetskaja encikopedija, uppslagsord *mir*.
108. Jfr. G. T. Robinson, Rural Russia under the Old Regime, s. 111 f. och Shanin, a.a., s. 36 f.
109. Jfr. J. Maynard, The Russian Peasant and other Studies, s. 54 ff. och Shanin, a.a., s. 224.
110. Jfr. W. Geierhos, Vera Zasulic und die russische revolutionäre Bewegung, s. 170 ff.
111. Jfr. Razvitie kapitalizma v Rossii, LPSS, 3.
112. Jfr. Maynard, a.a., s. 66 ff. och Shanin, a.a., s. 151.
113. Jfr. Shanin, a.a., s. 38 f. och 161.
114. Jfr. ibid., s. 168.
115. Jfr. ibid., s. 178 f. och 192 f.
116. Jfr. ibid., s. 165.
117. Jfr. ibid., s. 173 f. och 165 ff.
118. Se Dekrety sovetskoj vlasti, II, s. 413.
119. Jfr. C. Bettelheim, a.a., s. 180 f.
120. Jfr. Nelidov, a.a., s. 310 f.
121. Ibid., s. 314 f.
122. Ibid., s. 311 f.

123. Ibid., s. 312 f.
124. Jfr. Shanin, a.a., 146 ff.
125. Jfr. Nelidov, a.a., s. 309 f.
126. Den decentralistiska ideologin var starkt utbredd och fick omfattande effekter i initialskedet. Oblastföreningar, guvernement, uezd och volost utropade sig som sovjetrepubliker och valde folkkommissarieråd. Jfr. t.ex. A. A Fedoseev, Demokratičeskij centralizm — leninskij princip organizacii sovetskogo gosudarstvennogo apparata, s. 38 ff.
127. Pervonačal'nyj variant stat'i "Očerednye zadači sovetskoj vlasti", LPSS, 36. s. 151 f.
128. I Nelidov, a.a., s. 303—322 ges en översikt över dessa "extra-ordinära" organ och deras verksamhet.
129. O demokratizme i socialističeskom charaktere sovetskoj vlasti, LPSS, 36, s. 481.
130. I en skildring från Ryssland av en anhängare till en anarkistisk grupp heter det sålunda: "Sovjeterna låter idag endast de kommunistiska åsikterna komma till uttryck. Ingen annan socialistisk mening har möjlighet att göra sig hörd ... Varje upptänkligt konstgrepp tas i bruk av bolsjevikerna för att låta de kommunistiska rösterna göra sig breda. I det fall att de vanliga metoderna inte räcker till, hotar man med indragning av ransonerna och med arrestering. Tjekan är som ödet allestädes närvarande, och väljarna vet vad som hotar dem. Det är därför lätt att förstå, varför kommunisterna vid varje val osvikligt får majoritet . . . Utan press, utan yttrandefrihet och utan lagligt tillstånd för propaganda på fabrikerna gränsar det till ett under, om det lyckas för oppositionspartierna att välja in några anhängare i sovieterna. Men möjligheten att göra sig hörd där, existerar över huvud taget inte. De kommunistiska häcklarna sörjer noga för att ingen hörs utom kommunisterna". Se Die Rätebewegung, II, s. 133. Jfr. även med den kritik som riktas mot bolsjevikernas styrningar av valen från de revolterande i Kronstadt. Se Die Wahrheit über Kronstadt i Arbeiterdemokratie oder Parteidiktatur, 2, särskilt s. 279 ff., 328 f. och 472 f.
132. Jfr. R. K. Kjabeleva, Dejatel'nost sovetov po sozdaniju osnov socialističeskoj ekonimiki, i Iz istorii dejatel'nosti sovetov, s. 3 ff.
133. Jfr. Istorija sovetskogo gosudarstva i prava, 1, s. 134.
134. Jfr. Istorija sovetskogo gosudarstva i prava 2, s. 235 ff.
135. Kontrollorganen får högsta prioritet. Stora förhoppningar knyts till Rabkrin och det är därför med stor bitterhet Lenin i Hellre färre men bättre utbrister: "Rabkrins folkkommissariat åtnjuter nu inte skuggan av auktoritet. Alla känner till, att det finns ingenting sämre än de upprättade institutionerna, än vår rabkrins institutioner, och att under nuvarande omständigheter kan vi inte begära någonting av detta folkkommissariat". Se LPSS, 45, s. 393. Lenin föreslår följande reorganisering: "Rabkrin måste reduceras till 300—400 tjänstemän, särskilt kontrollerade med hänsyn till samvetsgrannhet och kunskap om vår statsapparat, och som även har genomgått särskild prövning rörande deras kunskap om grunderna för en vetenskaplig organisering av arbetet i allmänhet och i synnerhet förvaltningsarbete, kontorsarbete osv." LPSS, 45, s. 384. Detta är ett signifikativt exempel på i vilken riktning man söker lösningar under dessa år.
136. Enmansstyret (eller enrådigheten) d.v.s. ersättandet av ett beslutande kollektiv med en enda ansvarig, väckte starka protester under de första åren. I mars 1918 togs det första av de dekret, som genomdrev enmansstyret som princip (se Dekrety sovetskoj

vlasti, II, s. 12 ff.). Särskilt starkt motstånd bjöds i denna fråga av gruppen demokratiska centralister, som 1920 framträdde som partifraktion. I en artikel framställer gruppen sin syn sålunda: ''Ur socialpolitisk synpunkt äger kollegialiteten en rad fördelar, som gör den till grundläggande bas för den sovjetiska organisatoriska uppbyggnaden och fordrar dess bevarande och förstärkande i den innevarande perioden av militant arbete ... Kollegialiteten i en eller annan form, i en eller annan skala, utgör en nödvändig grund för den demokratiska centralismens system och det starkaste vapnet mot pånyttfödelse av ämbetsmannaväldet och byråkratisk förstelning av sovjetapparaten''. Jfr. Fedoseev, Demokratičeskij centralizm..., s. 20. Trots protester genomdrevs principen på område efter område och utgjorde 1925 genomgående regel för alla sovjetinstitutioner och ekonomiska organ.

137. Jfr. ang. byråkratibegreppets komplexitet och tolkningar av byråkratifenomenet: Albrow, Byråkrati, s. 72 ff; Poulantzas, a.a., s. 387 ff; Balint Balla, Kaderverwaltung, s. 1 ff; antologin Byråkratin — ett nödvändigt ont (särskilt Åkermans inledning och S. Sunesson, Det misshandlade byråkratibegreppet); L. Kofler, Stalinismus und Bürokrati, s. 13—55.
138. LPSS, 36, s. 180. Det bör påpekas att de kraftigt höjda lönerna gällde endast de borgerliga specialisterna. För partimedlemmar på motsvarande poster var lönen betydligt lägre, ett förhållande som inte upphörde förrän i början på 30-talet. Jfr. F. Kupferbergs artikel ''Mot det klasslösa samhället?'' i Häften för kritiska studier, 7—8/75.
139. Se Lenin on the Soviet State Apparatus, s. 362 ff.
140. Lenin beskriver målande bönders förväntade reaktion: ''Bönderna kommer att säga: 'Ni är utmärkta karlar; ni försvarade vårt land. Det var därför vi lydde er. Men om ni inte kan hålla det flytande, försvinn!' Ja, det är vad bönderna kommer att säga.'' Ibid., s. 365.
141. Framför allt är det partimedlemmarnas aktuella yrke, som åsyftas. Bettelheim anger att endast 11 procent av partimedlemmarna arbetade manuellt 1919. Av dessa var dock en stor del arbetare. Bettelheim uppger för samma år 47,8 procent. Jfr. Bettelheim, a.a., s. 159 och 267.
142. 1923 var böndernas andel 25,7% — ibid., s. 267 — men landsbygdsbefolkningen var över 80%.
143. Medlemsantalet var i februari 1917 endast 20.000. Därefter går utvecklingen oerhört snabbt. I mars 1921 är medlemsantalet 732.000 — ibid., s. 158. Även om de nya kadrerna besatt en ideologisk och politisk lojalitet kan själva det faktum, att de rekryterades utan någon verklig teoretisk och politisk skolning ha inneburit, dels att de intar en osjälvständig roll — kritiklöst accepterar; dels att de har svårigheter i diskuterande och övertygande verksamhet. Ofta framställs dessa oerfarna kadrer, som skyldiga till många administrativa övergrepp och hårda metoder i genomdrivandet av direktiv från centralt håll.
144. Just tendensen till byråkratisering är föremål för ständig kritik. Jfr. t.ex. Materialien zur Frage der Gruppe ''Arbeiteropposition'' auf dem XI Parteitag der RKP(b) (ingår i Kool/Oberländer, Arbeiterdemokratie oder Parteidiktatur, s. 246 ff.). Oppositionsgruppen Rabočaja pravda (''Arbetarsanning'') skriver 1921: ''Det kommunistiska partiets samhälleliga vara bestämmer oundvikligen också det motsvarande samhälleliga medvetandet, de intressen och ideal, som står i motsatsställning till det kämpande proletariatets intressen ... RKP har blivit ett organisationsintelligenti-

ans parti''. Se Aufruf der Gruppe ''Arbeiterwahrheit'' an das revolutionäre Proletariat (Ibid, s. 267 ff.).

145. Očerednye zadači sovetskoj vlasti, LPSS, 36, s. 205 f.
146. Reč na zasedanii moskovskoj obščegorodskoj konferencii RKP(b) 18 janvarja 1919 g., LPSS, 37, s. 428.
147. Reč na bespartijnoj konferencii Blaguše-Lefortovskogo rajona 9 fevralja 1920 g., LPSS, 40, s. 127.
148. Otčet o političeskoj dejatel'nosti TsK RKP(b) 8 marta, LPSS, 43, s. 48.
149. Brev till M.F. Sokolov, LPSS, 52, s. 193.
150. The international and domestic situation of the Soviet Republic (ur V.I. Lenin on the Soviet State Apparatus, s. 356 f.).
151. Lučše menše da lučše, LPSS, 45, s. 390 ff.
152. Detta kan jämföras med följande synsätt från K. Rakovskij i en skrift från 1928: ''... majoriteten av partimedlemmarna ... har den mest felaktiga uppfattning om partiets uppgifter, funktioner och struktur; nämligen: uppfattningen att byråkratin lär dem genom sitt exempel, sitt praktiska beteende och sina stereotypa formuleringar''. Se C. Rakovsky, Bureaucracy and the Sovjet State (ingår i I. Howe, A Handbook of Socialism, s. 372 ff.).
153. Jfr. I. Deutscher, Den väpnade profeten, s. 73 ff.
154. Se R. Luxemburg, Ryska revolutionen.
155. L. Trotskij, Kommunismen och terrorn, s. 148 f.
156. Jfr. Gimpel'son, a.a., s. 200 ff.
157. Jfr. Y. Bourdet, För en demokratisk socialism, s. 73 ff.
158. A. G. Meyer, Leninism, s. 98 (citerat i B. Balla, a.a., s. 69).
159. Detta synsätt representeras i t.ex. G. Lukacz, Historia och klassmedvetande.
160. Jfr. B. Ballas utförliga redogörelse för denna sida hos Lenin. Balla, a.a., s. 65 ff.
161. Goelro var det organ, vars arbete Lenin framför allt såg som nyckeln till en framgångsrik utveckling mot socialism. Jfr. också Lenins bekanta uttalande om socialismen som ''sovjetmakt plus elektrifiering av hela landet''.
162. Jfr. Bourdet, a.a., s. 108 ff.

4. Stalinismen och sovjeterna.

I detta kapitel behandlas först den utveckling, som sker i synen på statsapparatens och sovjeternas uppgifter och de relationer, som skall gälla för förhållandet mellan parti och stat under den period, som domineras av Stalins ledarskap. Därefter redovisas och analyseras sovjeternas roll i de politiska och ekonomiska uppgifter, som ställs av kommunistpartiet. En kort utvärdering görs av sovjeternas varierande uppgifter under perioden, varpå följer en redovisning och diskussion av lokala problem i sovjeternas förvaltningspraktik, verksamhet i det politiska och ekonomiska uppbyggnadsarbetet och i relationen till befolkningen. Slutligen sammanfattas sovjeternas verksamhet i teori och praktik med en utvärdering av orsaker till den roll, som sovjeterna tilldelas i den centralstyrda och partikontrollerade statsapparaten och en diskussion om de lokala sovjeternas funktioner i förhållande till vad som ursprungligen deklarerats och vad som i praktiken förverkligats.

Enligt vad som tidigare sagts var en grundläggande tes vid revolutionen att statens ställning i samhället med socialismens utveckling skulle undergå en kvalitativ förändring. Detta kan karakteriseras i olika termer, t.ex. en kamp mot byråkratikomplexet, nedbrytning av funktionell och social specialisering, kamp mot arbetsdelningen, en statsmaktens socialisering. Kärnpunkten i omvandlingen var upprättandet av det arbetande folkets makt över den statliga makten. I realiteten blir denna målsättning i den första fasen oförverkligad. Staten byggs åter upp i centraliserad och hierarkisk form; genom staten och vid sidan av staten blir partiledningen maktcentrum.

Från partiet ses vanligen inte detta som någon maktförskjutning eller som något brott mot socialistiska principer. Proletariatets diktatur utövas, menar man, genom arbetarklassens förtrupp. Samtidigt är man givetvis medveten om, att den nya makt- och ledningsstrukturen reser problem. Risken för en spricka mellan partiet-staten och folket påpekas ofta; byråkratiseringsfenomenet väcker problem och farhågor. Någon form av demokratisering i meningen ökat inflytande över och deltagande i praktisk förvaltning från bredare delar av befolkningen upplevs som önskvärd och i viss mån nödvändig. Ännu långt in på 20-talet ryms alternativa utvecklingsstrategier, som förslag, inom partiet. En viss strävan att väcka sovjeterna till nytt liv och ge den lokala förvaltningen utsträckt betydelse syns i såväl den inre partidebatten som i partiets praktik vid mitten av 20-talet. Inte förrän med den första femårsplanen blir centralstyrningen den givna och odiskutabla lösningen. I början av 30-

talet har vad som kan benämnas stalinismen slutgiltigt präglat såväl maktförhållanden och ledningsmetoder som den administrativa rollfördelningen.

Vi kommer att närmast redovisa vissa delar av den doktrin, som utformas som vägledning eller legitimering för den praktik som blir karakteristisk för sovjeternas verksamhet och deras förhållande till partiet. Detta är ingen uttömmande analys utan endast en enkel belysning av uppfattningen om statens och sovjeternas roll, synen på sovjetsystemets demokratiska karaktär, hur partiets ställning principiellt försvaras, synen på demokratin inom partiet och vilka relationer, som bör råda mellan parti och sovjeter. Senare i kapitlet kommer att göras tolkningar och förklaringar av orsakssammanhang vid förekomster av diskrepans mellan teori och praktik.

4.1 Staten och demokratin.

Vi har tidigare behandlat Marx och Lenins syn på proletariatets diktatur, innebörden i detta begrepp och hur det förhåller sig till den proletära demokratin. Principiellt betyder staten som proletariatets diktatur enligt detta följande.

a) Staten måste bevaras i den proletära diktaturen som vapen mot den tidigare härskande klassen.
b) Denna stat styrs enligt nya principer, vilka bland annat i sig innebär en kvalitativt ny typ av demokrati.
c) Staten ställs under sträng kontroll från folket/arbetarklassen. För detta syfte avskaffas byråkratins privilegier, inskränks byråkratin i mesta möjliga mån numerärt samt regleras den kvarvarande byråkratiska apparatens arbete enligt vissa demokratiska principer, varigenom möjliggörs direkt kontroll underifrån, t.ex. val av statstjänstemän och fullständig offentlighet i alla frågor.
d) Valda delegater till representativa församlingar ställs under ansvar och kontroll inför sina väljare; för deras verksamhet gäller bundna mandat.
d) Målet är en samhällelig självstyrelse med brett deltagande i samhällsförvaltningen på frivillig, oavlönad basis.

Detta var en utopi i den ryska staten efter revolutionen. Partiet övertog ledningen över stat och samhälle och gick in även som direkt verkställare i statsapparaten. Målsättningen att skapa en folkstyrd statsapparat med bred participation på alla nivåer ansågs (och var uppenbart) orealistisk på

kort sikt. Bolsjevikerna under Lenins ledning slog i stället in på linjen att primärt skapa en effektiv förvaltningsapparat under partikontroll. Man kan hävda att stalinismen i denna prioritering är en förlängning av leninismen. Klart är att någon tendens mot ökade inslag av folkstyre och vidgade befogenheter för sovjeterna är varken teoretiskt eller praktiskt aktuella målsättningar. I stället blir det fråga om en ytterligare förstärkning av centralismen och partidirigeringen.

Med Stalins maktkonsolidering visade det sig snabbt, att identifikationen mellan proletariatets diktatur — med partiet som arbetarklassens substitut — och den proletära demokratin upphöjdes till norm. Därmed kunde den process, som redan påbörjats, med maktkoncentration has parti- och statsledning legitimeras. Det vore kanske överdrivet att hävda att den extrema centralisering och det berövande av initiativmöjligheter från breda delar av befolkningen genom sovjeter, fackföreningar etc. som kännetecknar stalinepoken sågs som i sig ideologiskt riktig. Den fördelning av beslutsfattande och makt som sker är i hög grad betingad av de uppgifter, som ställdes för sovjetstaten. Det var målsättningen att i ett ytterst forcerat tempo omvandla Sovjetunionen till en stormakt — industriellt-teknologiskt och militärt — från den givna utvecklingsnivån med dess ekonomiska, politiska och sociala problem, som ligger bakom den oerhörda maktkoncentrationen och de brutala ledningsmetoderna. Det kan tilläggas, att maktkoncentrationen inte betydde, att partiet som sådant blev auktoritärt härskande eller att Stalin använde partiet som enda maktinstrument utan att inte sällan statliga organ, särskilt säkerhetstjänsten, överordnades partiorganen.[1]

Även Lenin ställde sig kort efter revolutionen bakom en sträng centralisering. Lenin kräver, som tidigare visats, en statsapparat, som fungerar ”med ett urverks precision”. Byråkratin blir en stark maktfaktor. Sovjeterna blir, med Lenins egna ord, ”organ för folket, men inte genom folket”. Samtidigt bibehålls dock perspektivet mot ett ökat inflytande från arbetar- och bondeklassen; diskussionen fortgår om hur detta kan ske genom sovjeterna och genom andra kanaler. Särskilt kontrollverksamheten blir föremål för experiment och betonas som den på kort sikt mest utvecklingsbara grenen av deltagandeformer; någon större framgång röner dock inte det breda kontrollarbetet. Det är uppenbart att å ena sidan viljan finns att praktiskt förverkliga ett massdeltagande men att å andra sidan man misslyckas med att finna en för partiet acceptabel form för detta deltagande.

Med stalinismen får byråkratin en allt större tyngd, d.v.s. de politiska, ekonomiska och ideologiska apparater som byggts upp blir styrande och till största delen oberoende av samhällelig påverkan (men samtidigt hårt kontrollerade från den centrala parti-statsmakten). I mitten av 20-talet kritiseras visserligen byråkratin inom stats- och partiapparaten (givetvis på initiativ från partiledningen) men redan då är klart att det inte är någon kritik mot byråkratin som funktionellt skikt. Det är inte heller byråkratins privilegier och ensidiga ansvar uppåt, som kampanjen riktas mot. Det är i stället slöseri och ineffektivitet samt de oklara ansvarsförhållandena i olika frågor, som sätts i skottgluggen. De botemedel man söker är dels att ersätta tidigare funktionärer med mera ansvarskännande, kunniga och framför allt lojala representanter för arbetarklassen och sovjetintelligentian, dels att i än högre grad driva igenom principen om enmansledning i statlig och ekonomisk förvaltning. Det rör sig alltså om en förlängning av de tendenser, som blev tydliga redan i början av 20-talet men då i en annan politisk och ekonomisk situation.

Det system, som växer fram, kommer så att få allt mindre likhet med en ursprunglig ''modell'', vad gäller en folklig självstyrelse centralt och lokalt genom sovjeterna. Med den centralstyrning, specialisering och de krav på partidisciplin och partilydnad, som blir allt starkare, är uppenbart, att det direkta inflytandet från befolkningen över beslut såväl i politiska huvudlinjer som i förvaltningsärenden och produktionsfrågor går förlorat. Till detta bidrar också de omfattande sekretessbestämmelserna. Från slutet av 20-talet berörs alltmer sällan frågor om ökade befogenheter för lokala sovjetorgan och den typ av sovjetdemokrati, som varit aktuell vid revolutionen.

Att uppfattningen om demokratisk styrelse genom sovjeterna inte längre tycks aktuell betyder inte att man öppet tar avstånd från denna idé; inte heller medges att det sovjetiska systemet så som det verkligen utformas skulle lida av några svagheter i demokratins förverkligande. Tvärtom fortsätter man att framställa Sovjetunionen som exempel på ett i jämförelse med de borgerliga demokratierna överlägset demokratiskt system. Detta kan göras utifrån en marxistisk grundsyn med hänvisning till att produktionsmedlen ställts till folkets förfogande och att landet ekonomiskt och politiskt styrs enligt folkmajoritetens intressen. Även om det sålunda inte skapas en sovjetstruktur där folket självständigt förvaltar staten och produktionsmedlen, så kan inte partiets och statsbyråkratins ledning betraktas som odemokratisk. Deras intressen skiljer sig på intet sätt från folkets. Systemet betraktas således som i sig demokratiskt — det

tar tillvara folkmajoritetens intressen — men man söker också att i förvaltningen och i arbetslivet ange utslag av den ''sovjetiska demokratismen''. Exempelvis så framhålls valdeltagande och röstsiffror[2], den socialistiska tävlan[3] och utnämningen av stötarbetare (arbetare som gjort exceptionellt höga arbetsprestationer)[4] som belägg för en sådan demokratism. Det är fråga om ''bevis'' med utgångspunkt i visad lojalitet och stöd till systemet. Givetvis kan man ifrågasätta riktigheten av att tillmäta dessa aktivitetsformer sådan betydelse (det kan likaväl vara fråga om olika typer av tvång eller rent materiella intressen). Det bör också tilläggas att mycket av den likriktning, censur och polisövervakning, som präglar perioden, uppstår vid sidan av eller i direkt motsättning till de demokratiska principer som deklareras i exempelvis 1936 års konstitution, kallad den mest demokratiska i världen. Konstitutionen kommer att behandlas något utförligare senare i kapitlet.

Vi har konstaterat att sovjeterna snabbt förlorade sin betydelse som självstyrelseorgan efter revolutionen. Den period, som nu behandlas och som sträcker sig fram till början av 50-talet, kännetecknas av ytterligare reducering av den lokala nivåns roll i beslutsfattande och en nästan total nedskärning av möjligheterna för breda delar av befolkningen att påverka inte endast övergripande politiska, ekonomiska och ideologiska riktlinjer utan också praktiska förvaltnings- och produktionsbeslut. Partiets ledarskap, ideologiska grundsatser, elimineringen av privatkapitalismen och införandet av planhushållningen framhålls dock som bevis för kontinuitet i systemets demokratiska karaktär.

4.2 Socialismen och klasskampen.

Med kollektiviseringen av jordbruket genomfördes den andra etappen av den socialistiska revolutionen. Vid mitten av 30-talet var den privata sektorn inom näringslivet tillbakaträngd till c:a 1 procent. Mot denna bakgrund och med den öppna oppositionens tystad antogs 1936 den nya konstitutionen. Denna innebar, att socialismen proklamerades ha segrat ''fullständigt'' och att demokratin hade nått en ny nivå. I socialismens seger ingick också uppfattningen att de antagonistiska klassmotsättningarna hade upphävts. Den utvidgade demokratin uttrycktes, menade man, mest påtagligt genom att valsystemet förändrades: alla rösträttsrestriktioner grundade på sociala kriterier bortföll; allmän, lika, hemlig och direkt valmetod infördes.[5] Klassantagonismens eliminering och rösträttsrestrik-

tionernas avskaffande hade givetvis ett intimt samband. Restriktionerna var ju just riktade mot ”klassfienden”.

I en rapport till SUKP:s 18:e kongress 1939 beskriver Stalin läget i landet sålunda:

> Det särdrag, som skiljer sovjetsamhället idag från vilket kapitalistiskt samhälle som helst, är, att det inte längre inrymmer antagonistiska, fientliga klasser; att de exploaterande klasserna har eliminerats, medan arbetarna, bönderna och de intellektuella, som utgör sovjetsamhället, lever och verkar i vänskapligt samarbete ... Sovjetsamhället ... är fritt från klasskonflikt och utgör en bild av vänskapligt samarbete mellan arbetare, bönder och intellektuella.[6]

Stalin använder klassbegreppet som beteckning på individers och gruppers förhållande till produktionsmedlen. Med privategendomens upphävande skulle då de ”antagonistiska” sociala motsättningarna försvinna. Samtidigt understryker dock Stalin, att frånvaron av klassantagonism ur denna aspekt inte innebär att klasskampen är avslutad; i detta stöder han sig på Marx och Lenins uttalanden om klasskampens fortgående ända fram till det att kommunismen segrat. Stalin uttrycker detta på följande sätt:

> Det är nödvändigt att slå sönder och kasta överbord den ruttna teori, som går ut på att klasskampen efterhand måste upphöra hos oss, med varje steg i vår frammarsch, samt att klassfienden efter måttet av våra framsteg skulle bli allt tamare... Tvärtom. Ju mer framgångar vi har, desto hätskare blir resterna av den slagna utsugarklassen, desto snabbare kommer de att ta till allt skarpare stridsformer, desto mer kommer de att stämpla mot Sovjetstaten, desto ivrigare kommer de att tillgripa de mest förtvivlade kampmedel, de sista medlen, som står de till undergång dömda till buds.[7]

Den paradox som uppstår därigenom att å ena sidan klassmotsättningarna förklaras upphävda och att å andra sidan klasskampen förklaras ytterligare skärpt, försöker man lösa genom att förlägga centrum för motståndet utanför Sovjetunionens gränser och att hävda, att den inhemska oppositionen består av ett fåtal fiender, en liten rest av småborgerligt tänkande. Stalin är inte konsekvent i synen på under vilka förhållanden klasskampen slutgiltigt upphör. Man kan hos honom finna såväl påståendet, att det är möjligt att bygga kommunism i ett land som hävdandet att endast ett globalt socialistiskt system kan eliminera sociala motsättningar och kamp.

4.3 Statens förstärkande och bortdöende.

Den marxistiska tes, som förutsade statens bortvittrande under socialismen berörs i olika sammanhang under 20-talet. Mer och mer får dessa omnämnanden dock karaktär av besvärjelser. Få försök görs att relatera de konkreta åtgärder som vidtas och den konkreta politik som förs till detta strategiska mål.[8]

Under 30-talet sker en omsvängning mot ställningstagande för en starkare statsmakt. Denna tendens, som får sin legitimering genom tesen om statens stärkande under kommunismens uppbyggnad och utveckling, är därefter kontinuerlig.

Enligt Stalin skapas möjligheterna för statens bortdöende genom dess förstärkande. Han uttrycker detta år 1933 på följande sätt i en parallell till synen på skärpningen i klasskampan.

> Många kamrater har uppfattat tesen om klassernas avskaffande, skapandet av ett klasslöst samhälle och statens avdöende som ett rättfärdigande av lättja och likgiltighet, som ett rättfärdigande av den kontrarevolutionära teorin om ett utplånande av klasskampen och ett försvagande av statens makt. ... Ett upphävande av klasserna uppnås inte genom att man utplånar klasskampen, utan genom att göra den hårdare. Statens utdöende kommer inte till stånd genom ett försvagande av statens makt utan genom ett maximalt förstärkande av den, något som är nödvändigt för att man skall kunna förinta resterna av de i utdöende stadda klasserna och för att man skall kunna organisera försvaret mot den kapitalistiska inringningen, som ännu långt ifrån är eliminerad och inte heller så snart kommer att vara eliminerad.[9]

Socialismens utropande några år senare innebär ingenting annat i denna fråga än att motiveringen för statens fortbestånd i än högre grad läggs på försvar mot yttre fiender och infiltration utifrån.[10] Statens bortdöende i den marxistiska teorin rör statens båda funktioner — dels den klassbundna politiska (staten som ''förtrycksinstrument''), dels den organisatoriska-förvaltande (med en mera klassneutral prägel). Den kvalitativa förändring, som skulle ske med övergången till socialismen gäller båda funktionerna men primärt staten som politisk repressiv organisation. Detta är givetvis även Stalin medveten om och detta ligger också bakom de upprepade försäkringarna att säkerhetsorganens verksamhet var riktad mot yttre fiender och deras agenter.

4.4. Partiet och statsapparaten.

Den principiella uppfattningen under stalintiden är, att partiet är den ledande kraften i sovjetsamhället. Detta är i överensstämmelse med den tidigt efter revolutionen accepterade synen. Man kan dock observera en större tonvikt vid partiets roll som ”motor” och övervakare. Partistyre och ”revolutionen uppifrån” blir principiellt riktiga moment i sovjetstatens vidare utveckling. Någon tendens till att skapa en autonomi för sovjetorganen eller att stärka deras initiativförmåga kan knappast förmärkas — inte ens på det normativa eller ideologiska planet. Å andra sidan är den doktrin, som utformas, så pass allmän, att olika praktiska relationer och varierande fördelning av uppgifter kan rymmas inom denna. Det är knappast så att denna doktrin explicit bryter mot leninismens synsätt. En grundlig idéanalays kan påvisa djupare skiljaktigheter exempelvis i synen på relationen mellan bas och överbyggnad och i frågan om partiets roll och förhållanden inom partiet och ligga till grund för slutsatser om en teoretisk motsättning mellan ”stalinism” och ”leninism”.[11] Någon sådan undersökning är inte aktuell här. Det följande är endast en sammanfattning av den grundläggande synen på partiets relation till stat och samhälle samt demokratin inom partiet under denna period.

Drivremsteorin.

På 12:e partikongressen 1923 uttrycker Stalin synen på partiets förhållande till fackföreningar, kooperativ, krigsmakt m.m. sålunda:

> Detta är de transmissionsremmar, de massorna omfattande apparater, som omger vårt parti, som förbinder partiet med arbetarklassen och gör det möjligt för detta att bli ett avantgarde och för arbetarklassen att förvandlas till en armé.[12]

Vid andra tillfällen uttrycks förhållandet mellan parti och sovjeter på liknande sätt.[13]

Redan här kan man skönja uppfattningen om en ensidig kraftutveckling från partiet — avantgardet, förmedlingen av partibeslut genom statliga och samhälleliga organ och omvandlingen av arbetarklassen till en disciplinerad armé. Begreppet armé är signifikativt. Ofta väljs en militär terminologi för att karakterisera samhällssituationen. Såväl i ”kampen mot klassfienden” som i satsningen på industrialisering och produktionshöjning frammanas bilden av krigsoperationer. I denna bild ingår då partiet som generalstaben och folket som den disciplinerade stridande truppen.

Demokratin inom partiet.

Vid den 14:e partikongressen uppställs följande uppgifter för att förbättra partidemokratin:

a) höjande av de breda partimassornas aktivitet i diskussion och beslut i de viktigaste frågorna i partipolitiken,
b) konsekvent genomförande av valprincipen till ledande partiorgan med framförande av nya krafter till ledande arbete, utvidgning av partiaktiven och bildande av nya partikadrer till hjälp för de gamla,
c) höjande av partiaktivens kvalifikation, i synnerhet höjande av dess teoretiska nivå,
d) utbredning av den leninistiska lärans grunder i de allra bredaste partikadrerna.[14]

Detta program delvis framtvingat av vänsteroppositionen genomförs aldrig. I stället skärps kraven på disciplin och all kritik tenderar att stämplas som småborgerlig eller direkt antisocialistisk och kontrarevolutionär. I växande grad från mitten av 20-talet förändras också inställningen till oppositionen från att ses som omedvetet antagonistisk och kontrarevolutionär till att ses som medvetet och avsiktligt inställd på att skada sovjetstaten.

Redan 1928 efter centralkommitténs plenarsammanträde uttrycker Stalin sitt gillande av

> att det inte fanns någon opposition vid detta plenum.

Detta förklaras med att

> man strängt sakligt, utan fraktionsangrepp, utan fraktionsdemagogi tog uti med frågorna.

Detta är en följd av

> att partiet först efter den femtonde partikongressen, först efter likvideringen av oppositionen fick möjlighet att ta itu med de praktiska frågorna, seriöst och energiskt.[15]

Stalin varnar på ett tidigt stadium för att förvandla partiet till en diskussionsklubb. Något principiellt försvar för minoritetens rätt att framföra sina åsikter kan man inte vänta sig. I stället kan det heta på följande sätt:

> Man babblar om demokrati. Men vad är demokrati inom partiet? En demokrati för vem? Förstår man med demokrati frihet för ett par intellektuella som tappat kontakten med revolutionen att prata utan ände, ha ett eget pressorgan o.s.v., så har vi inte behov av en sådan demokrati, för det är en demokrati för ett försvinnande fåtal,

som spränger det stora flertalets vilja. Menar man däremot med demokrati frihet för partimassorna att besluta om våra uppbyggnadsfrågor, menar man uppsvinget i partimassornas aktivitet, deras användning för att leda partiet, utvecklandet av deras känsla att vara herre i partiet, så har vi redan den sorts demokrati, som vi har behov av, och som vi orubbligt kommer att utveckla, vad som än må hända.[16]

Även detta kan tolkas på olika sätt. Innebörden tycks dock vara att principiellt är en opposition inom partiet i viktigare politiska frågor oacceptabel. Däremot uppmuntras den praktiska aktiviteten och partimedlemmarnas medverkan då det gäller att lösa praktiska problem.

Stalins syn på förhållandena inom partiet och partiets relationer till sovjeter, organisationer m.m. skiljer sig från den tidigare uppfattningen främst därigenom att partiet är den självklara kraftkällan och motorn och att former av opposition skarpt fördöms. Vi har så långt en allmän föreställning om stalintidens doktrin genom att direkt ta fasta på Stalins egna uttalanden och synsätt. Det är emellertid uppenbart att detta inte klargör den konkreta samhällsstrukturen, konkreta ledningsmetoder och förvaltningspraktik. Från denna introduktion fortsätter vi med att närmare studera de lokala sovjeternas utveckling under denna period.

4.5 Partipolitiken och de lokala sovjeternas utveckling.

Vi har så långt studerat den allmänna doktrinen för statsapparatens uppgifter och dess relationer till partiet. Närmast följer en översikt över den roll och utveckling, som partiet strävade efter att ge de lokala sovjeterna. Detta betyder att partidokument undersöks och att vissa faktorer, som ligger bakom den varierande praktiken redovisas och analyseras. Framför allt är det sovjeternas förhållande till befolkningen och alltså i mindre grad deras roll som lokal utlöpare av förvaltningshierarkin, som jag uppmärksammar. I avsnittet tas också upp partiets politik i fråga om förhållandet mellan parti och sovjeter samt förhållandet till byråkratin.

Reaktiveringskampanjen. Ansiktet mot landsbygden.

Sovjeternas situation på landsbygden betraktades av partiet ett par år in på 20-talet som alarmerande. Vid valen till bysovjeterna år 1922 deltog endast 22,3 procent av de röstberättigade.[17] De administrativa reformer-

na 1922 innebar bl.a., att de lokala sovjeternas yta utvidgades, att antalet valda delegater minskades,[18] att landsbygdens representationskvot till regionala sovjeter sänktes under konstitutionens bestämmelser.[19] Samtidigt skedde, som vi tidigare noterat, en betydande administrativ centralisering på en rad viktiga områden.

Syftet med reformen var att skapa områden, som hade resurser, personellt och materiellt, att bedriva ett effektivt förvaltningsarbete och att skapa möjligheter för en rationell styrning och planering. Vidare var en uttalad målsättning att skära ned den byråkratiska apparaten och att förbättra kontakten mellan stad och landsbygd. Men utöver detta fick reformerna som effekt att kontakterna mellan sovjeterna och landsbygdsbefolkningen försämrades, både därigenom att de geografiska avstånden blev till hinder, att representanternas antal blev relativt färre och att sovjeternas betydelse som massorgan minskades.

Vid 13:e partikonferensen 1924 uppmärksammades ''faran av statsapparatens skiljande från massorna''.[20] Vid den 13:e partikongressen samma år fastslås den aktuella uppgiften vara att reaktivera sovjeterna, framför allt sovjeterna på landsbygden. Det gällde att organisera ''lantarbetare, fattigbönder och mellanbönder (utan anställd arbetskraft)''.[21] Vid ett plenum för centralkommittén 1924 fastställs följande uppgifter: att till sovjeterna och deras exekutivkommittéer välja partilösa bönder (''med möjlighet till verkligt deltagande''); att stoppa all ''olaglig inblandning i sovjeternas uppgifter''; att genomföra ''verkliga val''; att knyta representanter för bönderna till folkkommissariaten; att inrätta ''sektioner, kommissioner och möten'' vid sovjeterna; att organisatoriskt till sovjeterna knyta delegatmöten, bondekonferenser m.m.[22]

Hård kritik riktas vid denna tid mot sovjeternas arbete på landsbygden. Det konstateras i ett modernt sovjetiskt verk (som inte kan förväntas ge en överdrivet negativ bild av förhållandena), att på vissa håll hade sovjeterna blivit ''en apparat för upptagande av skatter från befolkningen'',[23], att många kommissioner och sektioner förvandlades till ''rent byråkratiska institutioner'', många existerade ''endast på papperet''[24], att i de lägsta organen förekom '' fall av administrativa övergrepp, maktmissbruk, fylleri, mutor o.s.v.''[25]

Partiets försök att öka sitt inflytande i den fattiga delen av bondeklassen och att organisera denna bl.a. genom *kombedy* — kommittéer för fattigbönder (jfr ovan) — hade i stort sett misslyckats. 1925 fanns en particell på 25—30 byar.[26] Av partimedlemmarna var 15 procent uteslutande sysselsatta i jordbruket. 20—30 procent var utsända partifunktionärer.[27]

Partimedlemmar och medlemmar i komsomol betraktades med misstro och deras arbetsförhållanden var svåra. Det är signifikativt, att utflyttningarna till landsbygden genomfördes motvilligt, att antalet utträden och uteslutningar ur partiet var betydligt högre där än i städerna.[28] Andelen kommunister var 1924 på uezdnivå i sovjetkongresserna 54,5 procent, i exekutivkommittéerna 81 procent; i *volost* på landsbygden i exekutivkommittén 40 procent och i kongressen 11,7 procent; i byarnas sovjeter var andelen kommunister 6 procent.[29] 1924 ingick i bysovjeterna 90 procent bönder, därav 10 procent fattigbönder. Det råder således en klar dominans för mellanbönderna.[30]

Sin svaghet söker partiet att kompensera genom att koncentrera makten och driva genom beslut med administrativa metoder. Detta leder dock till likgiltighet och fientlighet inte endast från de besuttna bönderna utan också från de fattiga skikten, som är mottagliga för propaganda från de bildade och traditionellt dominerande storbönderna och intelligentian. Situationen kan belysas utifrån valsiffrorna. Dessa visar, att 1923 röstade c:a 37 procent, medan 28,9 procent röstade 1924 enligt siffror från ett urval av valkretsar. Totalt anger en partirapport röstdeltagandet 1924 till 15—20 procent.[31] Samtidigt väcker det oro inom partiet att andelen partimedlemmar växer kraftigt, eftersom detta inte är något tecken på större förtroende för de ''invalda'' utan snarare ett tecken på likgiltighet och en växande klyfta mellan landsbygdsbefolkningen och parti/sovjeterna. I dessa två val stiger andelen parti- och komsomolmedlemmar från 7,8 till 12 procent i bysovjeterna; i volostkongresserna steg andelen från 17,8 till 27 procent, i exekutivkommittéerna från 48,5 till 61,4 procent.[32]

Valen var ofta en ren formalitet, främmande för bondebefolkningens traditioner och därtill av praktiska skäl svårgenomförbara, t.ex. på grund av resornas längd, brist på lämpliga lokaler.[33] I ljuset av detta måste ses partiets beslut vid 13:e partikongressen om ''verkliga val''.

Resultatet av beslutet blir att rösträtts- och valbarhetsbegränsningarna tolkas liberalt[34], att oppositionen kan framträda öppnare, att kandidatlistor kan uppställas. Det framhölls att ''den icke partianslutne bonden måste få känna att han är herre över jorden, och partimedlemmen måste få klart för sig att han inte är någon person, som inte under några omständigheter får röras''.[35] Detta slår igenom i de nyval som hålls så att valdeltagandet ökar och partiets representation minskar. Det betyder också att fattigbönder och lantarbetare får en lägre andel av de nyvalda.[36]

Inom partiet betraktas de besuttna böndernas växande styrka och aktivitet med oro. Liberalismen kritiseras hårt. Vid 14:e partikonferensen be-

tonas stärkandet av partiledningen och mobiliseringen av de fattiga bönderna. Partiets ledning skall ske genom att ”stärka personalunionerna”, genom att slussa ”ledande partikader från centrum till periferi”, genom att partiet noggrant kontrollerar och för fram de krafter inom och utanför partiet, som kan användas för ledande poster.[37] Alltjämt är dock aktiveringspolitiken aktuell. Vid 14:e partikongressen dras vissa konsekvenser. Där beslutas att ”kampen med byråkratismen” skall fortgå, att den inre partidemokratin skall utvecklas, eftersom ”massaktiviteterna i sovjeterna kräver partimedlemmarnas självverksamhet”. I linje med ”massmobiliseringen” ligger också beslutet att förstärka kontrollorganen — Centrala kontrollkommissionen — CKK och Arbetar- och bondeinspektonen — RKI. Varningar uttalas för att dessa organ får en ”byråkratisk, centraliserad karaktär”.[38]

Det följande året fortsätter försöken att samtidigt förstärka partiets positioner, aktivera den fattiga befolkningen, stärka bandet mellan arbetare och bönder, göra förvaltningsapparaten effektivare och förbättra förhållandet till mellanbönderna. Beslut fattas i april 1925 om att sända ut 6000 parti- och komsomolmedlemmar på landsbygden, arbetarsällskap för kulturella band med landsbygden, s.k. sjefstvo-organ, upprättas och innefattar vid årets slut 1 miljon medlemmar, varav 60—70 procent arbetare; försök görs att utveckla konferenser och möten för fattig- och mellanbönderna.[39] I april 1926 beslutas att justeringen av sovjeternas territorier måste stoppas, samtidigt som bymötena erkänns som legala institutioner, kontrollerade av bysovjeterna. Bland andra reformer bör nämnas att de regionala sovjeterna 1925 får självständig budget.[40] Sovjeterna sammanträder mera regelbundet, valdeltagandet blir högre och en viss demokratisering av beslutsfattandets former sker.[41]

Det negativa — sett med kommunistpartiets ögon — är storböndernas växande inflytande och politiska aktivitet. Det blir allt svårare att bibehålla aktiveringslinjen mot den växande kritiken inom partiet och särskilt från de aktiva på landsbygden.[42]

Vid ett gemensamt plenum för CK och CKK i juli 1926 ges signal till reträtt. Där konstateras att å ena sidan måste ”sovjetdemokratismen” utvecklas. Det måste finnas ”ömsesidig tilltro och ömsesidig kontroll från partianslutna gentemot partilösa och från partilösa gentemot partianslutna”. Vidare måste utvecklas ”maximal känslighet för massbehov”, ”praktiskt deltagande av massorna”, ”smidiga organisationsformer”. De aktuella uppgifterna är bland annat: ”kamp för att förbättra apparaten (mot byråkratism och isolering från massorna)”, ”att föra fram parti-

lösa till ansvariga poster", "stärka de valdas ansvar inför sina väljare, förklara rätten till återkallande". Å andra sidan betonar man att "endast som *det enda* partiet och *den enda* ledaren för proletariatets diktatur kan kommunistpartiet trygga den proletära revolutionens seger". Kritik riktas mot att "vissa partiorganisationer inte följt partilinjen" i föregående val. Man har, sägs det, agerat självständigt, "inte tillräckligt lancerat sina egna kandidater". Vidare betonas att, "den partilösa bondeaktiven (...) får varken anslutas till partiorganisationerna eller utgöra en egen organisation".[43]

Ännu en tid står dock sovjeternas arbete i blickpunkten. Vid ett CK-plenum 1927 sägs: "Det är otillåtet både med kommendering och påtvingande av kandidater till sovjeterna". Stadssovjeterna röner ökat intresse. En viktig punkt är att "sovjeternas arbete måste kopplas samman med fackföreningarnas ekonomiska arbete". Allmänt sammanfattas: "Sovjeterna måste allt mer bli organisatoriskt-politiska och ekonomiska centra för hela allmänheten av arbetare och bönder".[44]

Samma år vid ett gemensamt plenum för CK och CKK varnas för "centralism till övermått" och "byråkratisk förmyndarmentalitet". En tonviktsförskjutning kan förmärkas mot att framför allt skapa en "billig och effektiv maskin". Samtidigt tar man dock upp kravet på en "oavvänd förberedelse av villkoren för avskaffande av statsapparaten och dess förening med massorna".[45]

Vid 15:e partikongressen talas också om att "apparaten måste byggas för att svara mot det socialistiska uppbyggandet och förberedelsen för statens bortdöende". Här kopplas direkt kampen mot byråkratismen till arbetet för en stärkt stat. Attackerna mot byråkratins slöseri, splittrade krafter, föraktfulla attityd mot folket etc. intar en viktig plats. Ansträngningarna att stärka demokratin, att dra in "hundratusentals nya arbetare och bönder i statsapparatens arbete" betonas. Man talar om en "proletarisering" (*orabočenie*) av statsapparaten. Mobiliseringen till sovjeterna förklaras ha nått avsevärda framgångar. Sovjeterna blir "alltmer organisatoriska centra för det ekonomisk-politiska livet".[46]

Om vi studerar sovjeternas uppgifter och synen på sovjetdemokratin utifrån de centrala partidokumenten kan vi se en ganska klar brytning inträda efter 15:e partikongressen. Det är inte fråga om någon total diskontinuitet, tvärtom sker en gradvis förskjutning och de nya målsättningarna finns redan tidigare uttalade. Det gäller t.ex. kravet på partiets ledning, på ökad effektivitet i sovjetapparatens arbete, på centraliserat ansvar. Vad som sker är lite tillspetsat en övergång från ett ganska markant tryck på

massdeltagande, massmobilisering och begränsningar av byråkratins makt till prioritering av effektivitet, specialisering och kamp mot byråkratismen.

Effektiviseringskampanjen. Ansiktet mot produktionen.

Vid 16:e partikonferensen vänds kampanjen mot byråkratismen mot partiet. Man skall nu föra ''den mest beslutsamma, den mest skoningslösa, den mest envisa kamp med element av byråkratism inom själva partiet, inom partiapparaten, födda av sammanflätandet av parti- och sovjetapparaten, genom överförandet av en ofantlig mängd partimedlemmar till administrativt arbete, genom inverkan på partiet av kommunister, som arbetar i statsapparaten, från element av den borgerliga intelligentian och ämbetsmannakåren''. Det varslas om utrensningar både inom partiet och statsapparaten och ''utrensningen måste genomföras framför allt och huvudsakligen på grundval av värdering av arbetets kvalité, och icke endast efter klassursprungskriteriet''.[47] Det sistnämnda bör särskilt uppmärksammas. Klassursprunget hade varit av stor vikt för avancemang inom apparaten. Vi kan jämföra med föregående partikongress beslut om ''proletarisering av apparaten''. Denna uppgift var tydligen inte längre aktuell.

Det är industrialiseringsuppgifterna, som nu får högsta prioritet. ''Arbetsfördelning och ansvar'' betonas. Särskilt poängteras att man måste tillvarata och ge snabbt avancemang till experter, bland annat de nyutexaminerade från högskolorna. Vidare utfärdas varningar till de ''kommunister, som inte studerar förvaltning allvarligt''. De förvandlas ofta till ''eftersägare'' och fungerar som ''täckmantel för listiga sabotörer och skadegörare''.[48]

Ett av de intressantare inslagen i sovjeternas verksamhet under följande år är utvecklingen av det ovan nämnda *sjefstvo*-institutet. I en stadga från CK och CKK 1930 ägnas detta speciell uppmärksamhet. Begreppet innebär nu framför allt att ett arbetarkollektiv får speciella kontrolluppgifter gentemot till exempel ett speciellt statligt organ. *Sjefstvo* sägs utgöra ett viktigt inslag i kampen mot byråkratismen. Visserligen, sägs det, reduceras ofta *sjefstvo* till ''högtidliga paradsammanträden'' och ''formella avtal'' men formen, som direkt ställs under RKI, skall utvecklas och framför allt tjänstgöra som kanal för ledning av utrensningarna inom statsapparaten och för att föra fram ny kader.[49]

Vid den 16:e partikongressen 1930 upprepas maningarna till fortsatta

utrensningar och utveckling av sjefstvoformen. Detta menas vara den viktigaste formen för kampen mot byråkratismen. Dess viktigaste yttring är bristerna i verkställande av direktiv. ''Ansvarslöshet, tjänstemännens självgodhet, frånvaron av ärligt och noggrant verkställande av partiets och regeringens direktiv är den allra farligaste och mest illasinnade formen av byråkratism.'' Sovjeternas arbete skall nu överföras till ''de nya kraven under perioden av den socialistiska uppbyggnaden'' ''på grundval av höjandet av sovjeternas roll, som drivrem för partiets generallinje''.[50]

Följande år behandlas sovjeterna speciellt alltmer sällan i partiresolutionerna. Vid 17:e partikongressen 1934 görs några viktiga uttalanden om landets utveckling. Sålunda framhålls: ''Den grundläggande politiska uppgiften för den andra femårsplanen är den slutgiltiga likvideringen av kapitalistiska element och klasser överhuvudtaget, fullt förintande av orsaker, som föder klasskillnader och exploatering, och övervinnande av resterna av kapitalism i ekonomin och människornas medvetande, förvandling av hela den arbetande befolkningen i landet till medvetna och aktiva byggare av det klasslösa socialistiska samhället''. De metoder som skall garantera den andra femårsplanens framgång är följande: operativ och konkret ekonomisk ledning, ''riktig organisation av löner'' och annan materiell stimulans, utveckling av den socialistiska tävlan, höjd produktionsdisciplin, ''revolutionär vaksamhet'', förstärkta band mellan arbetare och bönder.[51]

För statsapparatens och sovjeternas del kritiseras de ''kanslibyråkratiska ledningsmetoderna'', som bland annat tar sig uttryck i att det utfärdas ''allmänna direktiv och talrika order'' i stället för att konkret ledning tillämpas. Vidare sker en ansvällning av apparaten på central och mellannivå. Ett botemedel söks i att stärka enmansledning och personligt ansvar. Det beslutas att ''likvidera kollegierna på alla områden av det sovjetiska-ekononomiska arbetet, med undantag för de valda sovjetorganen''. Vidare beslutas att avskaffa ''speciella existerande sektorer för kontroll av verkställande''. I stället åläggs ''chefer för alla förvaltningsorgan uppifrån och ned att personligen kontrollera verkställande av beslut och förordningar från motsvarande organ''. De tidigare kontrollorganen RKI och CKK ombildas till Kommissionen för sovjetkontroll (KSK) med folkkommissariats rang och Kommissionen för partikontroll (KPK), som direkt ställdes under centralkommittén.[52]

De beslut som fattas under och efter första femårsplanen reflekterar hur alla ansträngningar läggs om efter de ekonomiska målsättningarna. Det är klart med vilka metoder man söker driva på den ekonomiska ut-

vecklingstakten: kamp mot byråkratismens ineffektivitet och slöseri, centralisering av ansvarighetsrelationer, hårdare styrning av kontrollapparaten, prestationsstimulans genom materiella incitament. Sovjeternas möjligheter till initiativtagande beskärs. Målsättningen att effektivisera ekonomi och förvaltning parallellt med en total politisk och ideologisk styrning och kontroll stod i motsättning till ett effektivt massdeltagande. Detta innebar inte att partiet kunde eller ville skapa passivitet bland arbetar- och bondemassorna. Det fanns behov av en viss massmobilisering både av principiella ideologisk-politiska och av effektivitetsskäl. Det viktiga är emellertid att denna aktivitet i sovjetarbetet och i produktionen sker strängt i enlighet med centrala direktiv och under central ledning.

Konstitutionen 1936.

Med antagande av den nya konstitutionen sker vissa förändringar i sovjeternas bildande och arbetsformer, som utgör en manifestering av den stalinistiska synen på den nya utvecklingsetappen. Sovjetunionen förklaras ha uppnått socialismen.[53] För sovjeternas del gäller förändringarna främst valsystemet och en förändring av den inre strukturen.

Inom valsystemet införs direkta, lika och hemliga val. Valen bestäms icke som ofta tidigare genom listval utan genom röstning för individuella kandidater till alla nivåer. Vidare avförs produktionsprincipen vid valen — i fortsättningen kommer valdistrikten att vara uteslutande geografiskt bestämda. Inga restriktioner bibehålls i fråga om valbarhet eller rösträtt, inte heller några kvoteringsregler för landsbygds- och stadsbefolkningen.

Den tidigare strukturen med sovjetkongress, exekutivkommitté och presidium ersätts med sovjetsessioner och exekutivkommitté för alla lokala sovjeter. Man vill därmed uppnå tätare och mera regelbundna sammankallanden av sovjetens plenum.[54] Man vill också förbättra möjligheterna att aktivera sovjetens kommissioner och andra organ. Tidigare var dessa underställda exekutivkommittén, medan de nu formellt underordnas sovjetsessionen.

Konstitutionens bestämmelser på detta område är dels en anpassning till teorin om klassmotsättningarnas upphävande, dels en skenbart mera demokratisk organisation eller i varje fall en struktur, som kan ge bättre möjligheter till en ökad aktivering.[55] Samtidigt kan det lokala inflytandet tänkas bli försämrat genom de direkta valen. Det institutionella bandet mellan produktionen och statsapparaten försvagas genom att man frångår produktionsprincipen i valen. Vi återkommer till en mera utförlig analys av dessa sidor.

Efterkrigsperioden.

Krigsåren innebär en rad tillfälliga arrangemang betingade av de särskilda villkoren. På många håll upphörde sovjeterna att fungera och ersattes av militära kommittéer. Vi lämnar dessa år obehandlade och övergår till en kort summering av utvecklingen under efterkrigsåren.[56]

I ett nutida sovjetiskt verk kännetecknas perioden sålunda:

> En analys av de lokala sovjeternas verksamhet under denna period (den avsedda perioden är 1945—57/förf.s anm.) vittnar om att många av dem ägnade otillräcklig uppmärksamhet åt de arbetandes krav, skyddandet av deras lagliga intressen, fördröjde behandlingen av klagomål och ansökningar. I betydande grad försummades arbetet med befolkningens dagliga service. I centrum för många sovjeters uppmärksamhet saknades alltjämt frågor rörande återuppbyggnad och utveckling av den kommunala bostadshushållningen. I en rad räjonger och städer utvecklades arbetet på att sätta skolväsendet i funktionsdugligt skick, återupprätta de socialakulturella institutionerna långsamt.[57]

I samma verk konstateras att sovjeternas arbetsformer var behäftade med en rad brister. Sålunda anges att nyval icke hölls vid föreskriven tid under efterkrigsåren, att sessionerna sammankallades oregelbundet, att sessionsarbetet dominerades av ''utomstående'', att sovjetens arbete dominerades av exekutivkommittén.

Vi har i detta avsnitt lagt tyngdpunkten vid centrala partidokuments behandling av sovjeternas roll. Dessa tar dock i slutet av 40-talet upp endast den ekonomiska återuppbyggnadens problem utan något explicit nämnande av sovjeternas roll annat än i samband med konkreta förvaltningsuppgifter, särskilt i det ekonomiska uppbyggnadsarbetet.

Kommentar.

Denna framställning har behandlat i vilken riktning och med vilka metoder partiet sökte styra sovjeternas verksamhet. Det är framför allt perioden före konstitutionen, som jag har bedömt som intressant ur det aktuella perspektivet. Det är 20-talet som utgör den socialt och politiskt dynamiska period då ännu maktkonsolideringen pågår. Detta innebär att ett aktivt stöd för partiets politik från bredare delar av folket var ett livsvillkor.

Som en röd tråd genom 20-talet löper den problematik, som består i att partiet samtidigt eftersträvar att bygga upp en förvaltnings- och produk-

tionsapparat, som är styrbar och effektivt fungerande — genom ändringar i den administrativa indelningen, genom sitt urval och fördelning av kadrer till förvaltningsapparaten, genom att ge de verkställande organen en oberoende ställning i förhållande till sovjeten in pleno etc. — och att man i detta behöver ett folkligt stöd genom sovjeterna och i viss mån fackföreningarna. För den senare delen prövas nya organisationsformer — särskilt sektionerna — för ''massorganisering'', d.v.s. en mobiliserande verksamhet.[58] Av vår text framgår också att det finns både en opinion inom partiet för att öka sovjeternas betydelse i olika avseenden och en oro för att sprickan mellan partiet och sovjeterna, som kommer att till stor del sammansmälta, och folket skall växa sig större.

De aktuella målsättningarna varierar under perioden men det är det ekonomiska uppbyggnadsarbetet som är huvudsidan (utom, givetvis, under kriget). Från slutet av 20-talet blir rationalisering av själva förvaltningsapparaten ett medel, som används, för att fylla de behov, som industrialiseringen ställer. De lokala sovjeternas förvaltning fyller speciellt funktionen att avlasta de centrala myndigheterna vissa uppgifter och att kontrollera att centrala riktlinjer och direktiv blir praktiskt förverkligade. Mobiliseringen och massorganiseringen fortgår men sker ofta tvångsvis; 20-talets delvis framtvingade behov av propaganda och övertygande verksamhet för att uppnå en viss mobilisering ersätts ofta från 30-talet med en praktisk och kontrollerande verksamhet, som skapas på administrativ och tvångsmässig väg. Det är mycket svårt att avgöra hur stor omfattning denna icke frivilliga aktivitet har; både i fråga om hur stor aktiviteten är och i vilken mån den är framtvingad respektive ett uttryck för ett faktiskt stöd och en vilja att bidra till ekonomisk, social och kulturell utveckling. I sovjetiska texter framställs bilden av en väldig mobilisering under partiets ledning med folkets aktiva stöd. Det finns dock som bekant rikligt med exempel på tvång och terror. Även de lokala sovjeterna utsätts för och begagnar sig av dessa metoder.

Med socialismens proklamerande skulle man kunna förvänta sig förändringar i den politiska regimen i riktning mot ett stärkande av sovjeternas ställning, en kollektivisering och demokratisering av beslutsfattande och kontrollerande funktioner. Några sådana förändringar sker inte. Förklaringar till detta ligger i första hand i de institutionella och sociala hinder, som upprättas genom den tunga produktionsmedelsindustrins och den centrala planeringens prioritering. Omedelbara konsumtionsbehov och naturliga sektorer för lokal förvaltning får en underordnad plats. Att denna linje segrar är delvis en konsekvens av sovjetstatens isolering,

uppfattningen om omvärldens fientlighet och det förestående kriget, men också föreställningen om att den snabba utvecklingen av produktivkrafterna under ”socialistiska produktionsförhållanden” skulle närma samhället till kommunismen.

I de två följande avsnitten skall redogöras vidare för vilka uppgifter de lokala sovjeterna får och med vilka medel de nya hierarkiska maktförhållandena kan upprätthållas — i en viss logisk konsekvens med marxismens och leninismens grundsatser men samtidigt i en konkret motsättning och med en tydlig deformering av sovjetmaktens ursprungliga krav.

4.6 De lokala sovjeternas uppgifter.

Sovjeternas tilltänkta roll som lokala maktorgan ersattes av funktionen som förmedlade länk mellan partiet och folket. Deras betydelse reducerades men de kom ändå att utgöra en livsnödvändig länk i det maskineri, som parti-stat utgjorde under stalintiden. Sovjeterna förmedlade partiets direktiv, omsatte dessa i förvaltningsbeslut, organiserade folket, kontrollerade verkställandet av besluten, mottog och vidarebefordrade information. Dessa uppgifter tilldelades sovjeterna av partiet. Några självständiga befogenheter hade de i realiteten inte. Fördelningen av uppgifterna mellan partiet, sovjeterna och andra organ betingades av pragmatiska ekonomiska, sociala och politiska lägesbedömningar. Det finns dock givetvis en ram för de olika organens uppgifter och kompetens. Vi ska här göra en kort översikt över de områden där de lokala sovjeterna generellt spelar en viss roll samt bedöma vad som betingar dessa uppgifters mer eller mindre framskjutna plats.

Förmedling och verkställande av partibeslut.

Hela stalinperioden utmärks av att de lokala sovjeternas exekutivkommittéer intimt samarbetar med eller helt styrs av partiorganen på motsvarande eller närmast överordnade nivå, då det gäller att prioritera uppgifter, söka lösningar och till och med då det gäller de konkreta metoderna för att verkställa beslut.[59]

Den normala gången tycks ha varit att centrala partidirektiv görs operativa inom partibyrån på en viss lokal nivå. Inom oblast och räjong ingår vanligen sovjetordföranden i detta organ. Därefter utfärdas instruktioner, stadgar och förordningar i partiets, sovjetens eller partiets-sovjetens gemensamma namn.

Den direkta politiska agitationen och propagandan är huvudsakligen partiets uppgift. Ett undantag är de propagandistiska inslagen i valkampanjen. I denna deltar såväl partianslutna som partilösa deputerade och aktivister.

Lokal förvaltning.

Inom den löpande lokala förvaltningen är sovjeternas exekutiva organ ansvariga. Deras uppgifter gäller bland annat följande områden: utbildning, sjukvård, byggnadsarbeten, lokal ekonomi, social och kulturell service. Även här är dock partiet övervakare och kan ingripa när som helst.[60]

Exekutivkommitténs stipulerade ansvar inför sovjetkongressen — efter 1936 sovjetsessionen — saknar i stort sett betydelse. Vi har redan tidigare konstaterat att generellt övertar exekutivkommittén de viktiga funktionerna. Detta förhållande kvarstår eller t.o.m. förstärks under stalintiden. Sessionerna sammankallas sparsamt och deras arbete ägnas åt information om och eventuellt godkännande av redan fattade beslut.[61] Undantagsvis kan inom de lägsta sovjeterna, särskilt bysovjeterna, både diskussion och öppen opposition uppstå.[62] Bakgrunden är det stora missnöje, som finns, och partiets svaga ställning på landsbygden.

Kontroll.

Med kontroll kan avses den verksamhet styrd uppifrån, som huvudsakligen består i att exekutivkommittén, och sovjetens deputerade genom sektioner och kommissioner fortlöpande följer planuppfyllnadsarbete och övrig verksamhet vid olika statliga företag, institutioner och organ, vid kooperativa jordbruk etc. Det gäller således inte politisk kontroll, där sovjeten spelar ingen eller en helt underordnad roll. De lokala sovjeterna kontrolleras av närmast överordnad sovjet men även centrala folkkommissariat (ministerier) utövar en direkt kontroll över och genom sina branschorgan på lokal nivå. Sovjeters, institutioners och företags verksamhet kontrolleras av en rad olika organ och organisationer. Detta beror delvis på att det gäller olika typer av kontroll (ex. fackföreningar — planuppfyllnad, säkerhetsorganen — politisk kontroll, åklagarväsendet — besluts laglighet) men även på att man har ett stort behov av horisontellt relativt fristående kontrollstrukturer. Detta för att öka kontrollens effektivitet och upphäva de tendenser, som är vanliga, att i första hand tillgodoses egenintressen och gruppintressen.[63]

Kontroll i olika organisatoriska former och gällande olika objekt är den verksamhet där man kan tala om ”massdeltagande”.[64] Det är dock aldrig fråga om spontana initiativ utan vad som skall kontrolleras och hur kontroller skall ske avgörs alltid av sovjetens exekutivkommitté och i sista hand av partiet. En av de mera intressanta formerna för ”masskontroll” ligger i *sjefstvo*-institutet (jfr ovan). Detta gäller olika kontrollobjekt: ett arbetarkollektivs kontroll över en sovjet eller en statlig institution, ett arbetarkollektivs ledning över en jordbruksenhet etc.[65]

Information.

Ett av centralstyrningens stora problem är svårigheterna att få fram tillförlitlig information. Visserligen pågår ett flöde av rapporter från lägre nivåer till högre men dessa rapporter är ofta bristfälliga eller felaktiga, dels på grund av ren okunnighet, dels på grund av rädslan eller oviljan att erkänna brister, misstag och krissituationer. Den snedvridning, som systemet mer eller mindre framtvingar i informationssystemet korrigeras i viss mån genom att olika informationskanaler byggs upp. Vi kan jämföra detta med vad som ovan sagts om kontrollen.

Vid sidan av de institutionella informationskanalerna finns ytterligare några informationskällor, genom vilka stats- och partiorgan på högre nivåer kan få en uppfattning om praktiska problem, stämningar och missnöjesorsaker hos befolkningen, t.ex. valresultaten och direkta klagomål från befolkningen.

Valresultaten är ännu under 30-talet en mätare på regimens stöd hos befolkningen. I valen 1934/35 deltog endast 85% av de röstberättigade (alltså en i procent mindre del av den totala befolkningen). I de sista valen före kriget (1938/39) var valdeltagandet över 99%. C:a 99% röstade för de uppställda kandidaterna.[66] Valen kan från och med denna tid sägas endast indikera regimens förmåga att till en viss grad kontrollera och mobilisera befolkningen.

Klagomål och petitioner i olika ärenden riktas vanligen inte till sovjeterna utan antingen till partiledare eller partiorgan på mellan- eller centralnivå, till pressen eller möjligen till åklagarväsendet.[67] Det är dock ofta sovjeterna, eller snarare deras exekutivkommittéer, som får ansvaret för att utreda fallen och vidta åtgärder. Att klagomål riktas till de nämnda organen är normalt med hänsyn till deras allmänna uppgifter men också ett tecken på att kommunikationerna och bevakningen av folkets intressen fungerar otillfredsställande på den lägsta nivån och att befolkningen är medveten om partiets överhöghet.

Mobilisering och kaderrekrytering.

En av de viktigaste uppgifterna för sovjeterna var, som vi redan konstaterat, att få till stånd ett brett deltagande, en viss massmobilisering.[68] Genom en sådan mobilisering såg man möjligheter att till exempel göra statsapparaten billigare och effektivare, stärka lojaliteten till regimen hos bredare befolkningsgrupper och slutligen att rekrytera kader för olika ledande och representativa uppgifter. Det organiserande och administrativa arbetet vilar på sovjeten och partiet medan uppgiften att utvälja och fördela kader blir partiets exklusiva rätt.[69]

Detta kan sägas vara de generella områden för sovjeternas verksamhet. Avsikten med uppräkningen har inte varit att ge någon exakt eller fullständig översikt över verksamhetsfältet utan endast en kort orientering, som är behövlig för vidare analys. Det bör kanske påpekas, att vi har inriktat oss på de faktiska uppgifterna. Dessa skiljer sig något från dåtida och samtida sovjetiska framställningar. Exempelvis nedtonas där sovjeternas roll som förmedlare och verkställare av direktiv uppifrån, medan t.ex. de lokala förvaltningsuppgifterna och massdeltagandet framhävs. Det sovjetiska materialet är dock huvudsakligen normativt och i hög grad inriktat på att bekräfta att doktrinens rollfördelning och prioriteringar också är praktikens. Innan vi går vidare in i en analys av sovjeternas arbete bör påpekas att de olika funktionernas relativa betydelse måste bestämmas utifrån en rad olika variabler. Några viktigare sådana är vilken lokal nivå vi studerar, vilken tidsperiod vi rör oss i, var sovjeten är belägen (stad — landsbygd; de tättbefolkade centralområdena — avlägsna ytterområden) och befolkningens nationella och sociala sammansättning.

För det första kan man konstatera att de lokala sovjeternas uppgifter är likartade från den lägsta nivån och uppåt. De är också likformigt organiserade. Ju längre ner i hierarkin vi kommer och ju mindre därmed förvaltningsenheterna blir, desto hårdare blir reglering och kontroll. Där är också stora delar av näringsliv, social och kulturell service etc. undantagen sovjetens kompetens. Sovjetens verksamhet gäller endast frågor av lokal betydelse.

På en punkt spelar de lägsta nivåerna en viktig roll, nämligen då det gäller att organisera och kanalisera deltagandet i någon form av medverkan i förvaltningen, i praktiska insatser i områdets utveckling, i en organisations verksamhet etc. Det kan gälla t.ex. att organisera den ”socialistiska tävlan”, att förbereda och organisera frivilliga arbetsinsatser i form av *subbotniki* eller på annat sätt, att organisera medverkan i kulturlivet eller deltagande i kulturell amatörverksamhet, att organisera kommissioner

för företagen för att bevaka resursutnyttjande, finna besparingsåtgärder etc. Det kan också vara frågan om att initiera, stödja och delta i andra organisationsformer med uppgifter som t.ex. att förbättra de sanitära villkoren i bostäder och på offentliga platser, att förbättra brandskyddet och kontrollera att föreskrifter följs på detta område, att boendeförhållandena förbättrades på olika sätt och att bostadsfördelningen skedde på vederbörligt sätt, att vårda och plantera grönområden, att vidta enklare förbättringsarbeten på gatu- och vägnätet, att kontrollera att ordningen upprätthölls på offentliga platser etc. Även detta sker under viss kontroll från högre myndigheter men det är i sådana enkla och opolitiska uppgifter — vilka är mobiliseringens viktigaste uttryck — som ett verkligt och säkerligen också betydelsefullt arbete kan utföras av de lokala sovjeterna.[70]

För det andra varierar, som vi har sett, sovjeternas, som system, betydelse och olika nivåer får olika betoning vid olika perioder.

Slutligen måste beaktas variablerna stad-landsbygd och befolkningens sociala sammansättning. Partiets starka fäste var ju traditionellt de stora industristäderna. Där lyckades man också i vissa fall få till stånd både ett brett deltagande i praktiska uppgifter och enligt partiets riktlinjer och en relativt väl fungerande förvaltningsapparat. Landsbygden, däremot, förblev till stor del fientlig eller passiv. Försöken att leda och kontrollera utvecklingen på landsbygden försvåras av den allmänna misstron och den smala partibasen. Det är också i bysovjeterna vi kan finna tendenser till självständighet och opposition. Detta var givetvis inte en godkänd eller önskad självständighet.[71]

4.7 Motsättningar och problem.

Vi har konstaterat vilka principer som kan sägas vara grundläggande för den statliga maktens funktioner och uppgifter under socialismen. Vidare har visats, att stalinismen utvecklar vissa speciella synsätt på statens och partiets roll i sovjetsamhället. Slutligen har vi försökt att i stora drag klargöra sovjeternas roll och uppgifter under stalinperioden. I det följande diskuteras vissa praktiska problem och lösningar i förhållande till grundläggande teori. Någon precis teoretisk motivering till de maktförhållanden som utkristalliseras i praktiken ges inte. Det vi hittills har kunnat göra är en konstruktion där vissa synsätt kunnat sägas leda till en viss praktik, men ingen omedelbar orsak — verkan finns här. Således står frågan: varför bibehålls och förstärks den maktstruktur, som vi sett i embryonal

form uppstå efter revolutionen. I detta skede urskiljdes en rad faktorer, som bestämmer relationerna mellan parti—stat—folk. Vi har också gett vissa synpunkter på hur teoriutveckling och samhälleliga intressen påverkats genom skiktningen och uppdelningen av politiska och sociala funktioner och privilegier, såsom tillgång till makt och materiella fördelar. Vi kan här bland annat ställa frågan hur dessa relationer utvecklas vidare: finns det tendenser till förstärkande och permanentande av skiktningen? Finns det tendenser till återgång till den ursprungliga synen? Hur pass inrotat i byråkratins och folkets medvetande är den givna arbetsdelningen och sovjetstatens karaktär av arbetarstat? Slutligen: vilka konsekvenser får den stalinistiska maktstrukturen för folkets beteende och inställning till regimen? I folkets syn på sin egen roll och samhällets karaktär ligger en förklaring till senare perioders utveckling.

Det är uppenbart att det uppstår en rad motsättningar och friktionspunkter genom den givna maktstrukturen och de metoder, som används för att bibehålla denna maktstruktur. Däremot är det inte så säkert att dessa potentiella eller reella konflikter har något större inflytande på vilken linje som sovjetledningen (partiet) driver i olika frågor. Den politiska makten stod inte på spel vid valen, bärarna av den politiska makten behövde inte heller i någon större utsträckning ta hänsyn till direkta behov och omedelbara krav från folket — dessa kunde hållas tillbaka med bland annat terrormetoder och, framför allt, med hänvisning till folkets ”objektiva” intressen — en intensiv politisk-ideologisk propaganda.

Den bild, som blev den officiella, framställde sovjetsamhället som konfliktfritt och harmoniskt. Valresultaten blev väldiga framgångar för kommunistpartiet, några oppositionella tendenser kunde inte framträda öppet. Propagandan var överväldigande. På detta sätt försökte man att både utåt — mot de kapitalistiska staterna och deras folk — och inåt — mot det egna folket — både legitimera politiken och ledningsmetoderna och att uppnå en mobiliseringseffekt. I själva verket var dock inte befolkningen i det tillstånd av total mobilisering och politisering, som manibland trodde i väst. Inte heller kunde propagandan tränga ned och övertyga — eller ens påverka — hela befolkningen. Framför allt på landsbygden levde man ofta i okunnighet och misstänksamhet mot både marxismens idéer och de gigantiska förändringar, som skedde. Detta berodde givetvis till mycket stor del på att den verklighet, som arbetare och bönder upplevde bestod mycket mer av svält, fattigdom, ett hårt förtryck och ett pyrande missnöje än högstämd idealism och ständig kampberedskap (som propagandan ville ge intryck av). Men det är rimligt att förmoda att

på många håll fanns övertygelsen att man byggde ett bättre och rättvisare samhälle — även om man inte omedelbart kunde tillgodogöra sig framstegen i form av materiella förbättringar. Utan denna övertygelse är det svårt att förklara framgångarna inom det ekonomiska uppbygget, toleransen av umbäranden, heroismen i världskriget. Både missnöjet och idealismen är också väl belagda i skönlitterär och dokumentär form av sovjetmedborgare och andra med direkta erfarenheter.[72]

I detta avsnitt kommer vi att uppmärksamma några problem på basplanet med anknytning till sovjeternas verksamhet och de metoder med vilka centralmakten löser eller söker lösa dessa problem.

Sovjeterna och den ekonomiska strukturen.

I den marxist-leninistiska doktrinen är produktionsförhållandena av avgörande betydelse för hela samhällets utveckling och struktur samt för i vems intresse beslutsfattandet i fördelningsfrågor sker på olika nivåer och inom olika områden. I sovjetstaten kommer med detta att förstås en grundläggande förändring av ägandeförhållandena. Detta är givetvis också vad Marx såg som primärt, men det finns all anledning att framhålla, att detta knappast var tillräckligt. Produktionsförhållandena innefattade inte endast själva ägandet utan också organisationen av produktion och planering, makten över distributionen etc. Detta var givetvis också Lenin införstådd med, men i inledningsskedet ansågs inte möjligt eller lämpligt att inleda experiment på dessa centrala områden. Resultatet av omvandlingen av produktionsförhållandena, som alltså ansågs ha slutförts 1936 med den nya konstitutionens antagande och proklamerandet av socialismen, var att ett kollektivt ägande — genom staten och till en del genom kollektivjordbruken — av produktionsmedlen hade upprättats. Under sovjetstatens utveckling hade emellertid inte arbetarnas kontroll över förhållandena på arbetsplatserna förstärkts utan försvagats. Planeringen hade över huvud taget inte ställts under någon form av arbetarkontroll.

En besvärlig fråga är vilket förhållande som skulle råda på lokal nivå mellan produktionsenheterna/företagen och de lokala ”maktorganen”. Skulle dessa utgöra separata strukturer eller skulle de förenas på något sätt. I sovjeternas utvecklingsstadium upprättades och upprätthölls bandet mellan produktionen/arbetarklassen i sin roll av producenter och de lokala styrelseorganen på ett självklart sätt. Efter revolutionen kvarstod

förbindelsen bland annat genom att produktionsprincipen gällde vid valen till sovjeterna, men i och med att företagsledningen infogades under central ledning, d.v.s. underställdes centrala folkkommissariat/ ministerier eller folkhushållningsråd, reducerades de lokala sovjeternas roll i förhållande till företagen till medverkan i mobilisering av arbetarna främst i produktionsprocessen. Framför allt genom de deputerade individuellt skulle ett visst organisatoriskt och propagandiskt arbete bedrivas på företagen. Syftet med detta var, liksom med t.ex. fackföreningarnas verksamhet, att i första hand göra produktionen effektivare, bevaka arbetsdisciplinen och, med första femårsplanen och därefter, på allt sätt medverka till planuppfyllnaden. En viss roll i den ekonomiska förvaltningen spelade dock de lokala sovjeterna genom ledning över de små företagen, som fyllde vissa lokala behov t.ex. inom produktionen av livsmedel. En särskild fråga är också förhållandet till de icke statliga företagen, d.v.s. privata småföretag, handels- och serviceinrättningar och — på längre sikt — kollektivjordbruken.

Den centralisering, som sker, betyder att varken de anställda på företagen eller de lokala förvaltningsorganen får någon möjlighet att påverka företagens planering eller samordning av produktionen. Därtill kommer att under företagens ledning utvecklas andra förvaltningsuppgifter, som sträcker sig in över de kommunala sektorerna, t.ex. bostadsförvaltning och bostadsbyggande, administration för kultur- och sportanläggningar etc. De lokala sovjeterna förlorar alltså möjlighet att påverka såväl företagens samordning och lokalisering som andra sektorer, som framför allt utgör service för de anställda. Det är inte bara ett lokalt samordningsproblem utan det betyder också en inskränkning i möjligheterna för inflytande från de anställda och den berörda befolkningen i övrigt.

Under stalinperioden kommer den ekonomiska tillväxten att bli det allt överskuggande målet. Bland de åtgärder, som vidtas för att åstadkomma denna tillväxt, kan nämnas: prioritering av producentvarusektorn före konsumentvarusektorn, sammanslagning av småföretag till större enheter,[73] tvångskollektivisering av jordbruken och utvidgning av produktionsenheterna. Vidare centraliseras beslutsfattandet på företagsnivå,[74] inom industribranscherna[75] och inom de samordnande planeringsorganen.[76] Samtidigt arbetar man med att skapa förutsättningar för denna tillväxt, bland annat genom att organisatoriskt rationalisera förvaltningsorganen.

Effekterna av dessa prioriteringar och av centraliseringen blir bland annat att befolkningen står kvar på en levnadsstandard, som står i kontrast

till den snabbt ökande bruttonationalprodukten[77] och att beslutsfattandet inom ledning och planering över ekonomin alltså ställs utanför medverkan och kontroll från folket — direkt eller genom sovjeter och fackföreningar.

Den lokala ekonomin (småindustri, hantverk m.m.) ställs under avdelningar vid exekutivkommittéerna inom *oblast- (kraj-)*, räjong- och stadssovjeter.[78] Man bör observera dels att de lokala sovjeterna får hand om en obetydlig del av de ekonomiska samordnings- och planeringsfunktionerna, dels att uppgifterna här stannar helt inom exekutivkommittén. Jordbruksförvaltningen undergår en rad förändringar i och med kollektiviseringen omkring 1930. De viktigaste uppgifterna, bland annat kolchcozuppbyggnaden, ligger under jordbruksministeriet (*narkomzem*), vars lokala centra är avdelningarna vid räjongsovjeternas exekutivkommitté.[79] Bysovjeternas uppgifter, i vilka alltså inte själva kolchozorganiseringen ingår, blir under 30-talet att sköta den löpande förvaltningen enligt högre upp fastställda direktiv och att försöka binda grupper av lantarbetare och fattigbönder till verkställandet av beslut.[80] Både vad beträffar ledningen över industri och jordbruk måste än en gång betonas att varje lokal verksamhet är reglerad och kontrollerad från partiet och överordnade organ i statsapparaten.

Vi ska inte här gå vidare in på de komplicerade strukturer, varigenom produktionen leds, planeras och kontrolleras från statsapparaten och partiet. Det som bör framhållas är a) att produktionen leds och planeras ”uppifrån” och att inflytandet från dem som är verksamma i produktionen, direkt och genom sovjeterna, skiljer sig kraftigt från de ursprungliga intentionerna, samt b) att denna ”modell” får vissa effekter på planernas inriktning och genomförande och även vissa externa effekter, d.v.s. allmänna ideologiska och politiska verkningar utanför själva produktionssfären.

Den ekonomiska och politiska strukturens separering och bristen på lokalt inflytande står i en viss motsättning till de ursprungliga principerna. Exempelvis sågs principen om den lokala samordningen som viktig under åren efter revolutionen. Tanken var inte att skapa självstyrande enheter men ändå att förverkliga en reell bestämmanderätt med ett brett deltagande över sociala, ekonomiska och politiska samhällsförhållanden på det avgränsade sovjetterritoriet (inom vissa av systemet givna ramar). Därigenom skulle kunna garanteras dels att lokala intressen tillvaratogs, dels att folkets intressen skulle vara direkt avgörande. Vidare ligger här tanken att beslutande och verkställande makt förenas och att i den direkta demo-

kratin finns dels en motverkan mot byråkratins tillväxt och isolering, dels en motverkan mot alienation och stimulans i kraft av folkets medvetande om besluts innebörd och motiv, som då också motsvarar befolkningens verkliga intressen. Under stalintiden kommer sovjeterna inte endast att få en mera begränsad roll i det vertikala ledet, d.v.s. deras beslutsmöjligheter är ytterligt begränsade inom sitt förvaltningsområde, utan de kommer också att få sitt lokala kompetensområde reducerat. Detta bör påpekas som en begränsning även av den formella möjligheten att utveckla en lokal självstyrelse enligt ursprungliga intentioner.

Det kan också redan här sägas, att planeringsproblematiken — som bland annat består i planeringsapparatens tillväxt, utarbetandet av realistiska planmål och beaktandet av sociala konsekvenser av tillväxten — blir en allvarlig svaghet i sovjetsystemet efter Stalin. En faktor av stor betydelse härvidlag är otvivelaktigt bristen på större kontakt med befolkningen i utarbetandet av planerna.

Vi ska i detta sammanhang ta upp ännu ett problem, som har anknytning till förhållandet mellan produktionsenheterna/arbetarna och sovjeterna och kan belysa hur man såg på dessa relationer.

Med konstitutionens antagande försvinner, som nämnts, alla speciella kvoteringsförmåner för arbetarklassen vid val till sovjeterna. Vid de följande valen ersätts den tidigare blandade territoriella och produktionsprincipen för valkretsindelningen av rent territoriella kretsar. Med stöd i tesen om socialismens seger anser man att en oproportionellt stor arbetarrepresentation inte längre än nödvändig. Men man bör också lägga märke till att man med valkretsreformen bryter ett av banden mellan produktionen och sovjeterna.

Man bör ställa sig frågan vad som låg i produktionsprincipen. Vi kan peka på några faktorer:

a) arbetarklassens numerära representation ökas,
b) arbetarrepresentanternas ansvar ökas; dels genom att man stod som ansvarig inför ett kollektiv, dels därför att man är en integrerad del av kollektivet — känner till stämningar, ständigt utsätts för kravet att arbeta för kollektivets intressen och redovisa resultat,
c) det omedelbara ansvarsförhållandet underlättar också möjligheterna att återkalla en vald representant,
d) kontroll över planeringen effektiviseras/underlättas genom den direkta kontakten med produktionen.

Det tycks sannolikt att reformen innebär en försvagning av ”arbetarklas-

sens ledande roll'' som möjlighet och, framför allt, en anpassning till centralstyrningsmodellen med beslutsfattande och ledning över kontrollfunktioner förflyttade uppåt. Vi kan gå ännu längre och säga att en nära förbindelse mellan sovjeterna och arbetarkollektiven kunde vara ett direkt hinder för modellens applicering. Kollektivens uppgifter, exempelvis, var ju inte alls längre att välja, kontrollera och eventuellt avsätta sina valda representanter. Tvärtom: ett väsentligt inslag nu kan ha varit att förhindra lojalitetsbindningar nedåt — krav underifrån. Informationsfunktionerna kunde likaväl (och ur regimens synvinkel med fördel) läggas på till exempel fackföreningar och partiet. Vi berör denna aspekt vidare nedan.

Den politiska makten.

I konstitutionen 1936 förklaras Sovjetunionen vara ''arbetarnas och böndernas socialistiska stat''.[81] Vidare sägs att ''hela makten i SSSR tillhör de arbetande i staden och på landet genom de arbetandes deputeraderåd''. I denna stat har privat ägande av produktionsmedel upphävts och därmed ''människans exploatering av människan''. Ekonomisk utveckling med ''oavvänd höjning av de arbetandes materiella och kulturella nivå'' samt en rättvis fördelning enligt principen ''från var och en efter hans förmåga, åt var och en efter hans arbete'' sägs kännetecknа den socialistiska staten.

De arbetande klassernas förvandling från maktens objekt till dess subjekt är enligt den marxist-leninistiska läran grundläggande för maktförhållandena under socialismen. Därmed bör rimligen förstås att makten faktiskt utövas av dessa klasser — direkt eller genom valda och kontrollerade representanter och att denna maktutövning gäller alla statliga funktioner.[82] Denna dimension av socialismen är uppenbart ''deformerad'' i sovjetstaten. Vi ska här försöka att karakterisera den ställning, som det arbetande folket faktiskt intar i förhållandet till de lokala sovjeterna och ta upp några av de problem, som skapas genom diskrepansen mellan teorin om arbetarnas och böndernas makt och praktikens centraliserade parti-statstyrning.

Vi har berört de lokala sovjeternas plats i den ekonomiska strukturen. Det typiska där, nämligen de snäva ramarna för beslutsfattande på lägre nivåer och avsaknaden av möjligheter för befolkningen till initiativ och effektivt deltagande i den lokala styrelsen, gäller även på övriga områden. Allt det, som kan inordnas under rubriken politiskt inflytande, befinner sig under partiets kontroll och ledning. Mot detta kan vi ställa det som

borde karakterisera socialismen (om vi utgår från Marx-Lenins syn): om socialismen ska leva upp till sina anspråk som folkmakt så måste folket kunna besluta i sina omedelbara existensvillkor. Detta bör rimligen också vara den enda garantin för att de breda folkmassorna ska bli medvetna om sin roll i samhället *och* övertygade om systemets förmåga att leva upp till sina ambitioner/pretentioner.

Tidigare har presenterats sovjeternas uppgifter under stalintiden. Där tog jag inte upp denna aspekt — vi kan kalla den självstyrelseaspekten. Orsaken är enkel: det finns möjligheter att påverka underifrån i enkla frågor, men, det väsentliga, folkets representativa organ — sovjeterna — är berövade sin förmåga och formella rätt att uttrycka befolkningens omedelbara intresse, i varje fall saknar de makten att driva igenom dessa intressen, då dessa strider mot högre statsorgans eller partiets vilja.[83]

Detta kan ske, om vi ser det ur en legalistisk synvinkel, med hänvisning till ''partiets ledande roll'' eller den demokratiska centralismen inom statsapparaten. I båda fallen sker ledningen, ''kommenderingen'', med hänvisning till arbetarklassens/folkets bredare intressen, det vill säga antingen saknas den politiska insikten eller saknas det geografiskt eller socialt vidare perspektivet. Lokalbefolkningen förmår inte väga in sina intressen varken i perspektivet mot socialismen eller mot vad som fordras för landets industriella utveckling och stillande av akuta sociala behov.

Den förskjutning av beslutsfunktionerna, som sker, leder till ett reellt och potentiellt missnöje och svårigheter för beslutsfattare att få kunskaper om missförhållanden och stämningar inom folket. Därur uppkommer det behov av kanaler för information och kontroll, som tidigare omnämnts.

Det finns här en motsättning, som möjligen kan tänkas vara av fara för hela systemet, nämligen mellan teorin om folkmakten och det repressaliesystem, som används för att undertrycka ett direkt tillämpande av denna makt. Det måste sålunda skapas möjligheter för att avvända missnöjet eller snarare att förhindra att missnöjet riktar sig mot systemet som sådant, mot makthierarkin, mot partiets ledande roll etc. Här fungerar två mekanismer. För det första får befolkningen inga möjligheter att organisera sig självständigt. Det sker en atomisering. För det andra får maktens lokala representanter t.ex. lokala partisekreterare, sovjetordförande, företagsdirektörer, ledare för fackföreningar etc. bära hela skulden för lokala oegentligheter och missförhållanden. Som kommentar kan tillfogas, att säkerligen var de ledande funktionärerna behäftade med en hel del fel både ur ''moralisk'' och juridisk synvinkel, vissa av mycket allvarlig

karaktär.[84] Men detta är av mindre intresse. Frågan är i stället varför former av korruption, och brutalt förtryck blir vanliga. En del av svaret torde vara att systemet fordrar eller uppmuntrar ett sådant beteende — både beroende på folkets avlägsnande från makten och de lokala funktionärernas strävan efter personlig trygghet och effektivitet. Den lokala makten svarade bildlikt med sitt huvud för att produktionen fungerade, att planerna uppfylldes och att befolkningen inte tillåts att ta spontana initiativ eller gå ut i öppna eller dolda protestaktioner. Detta var måhända inte hur man såg systemet uppifrån. Vi kanske kan säga att dessa former för maktutövning, demoralisering och förtryck utvecklas vid sidan av alla teorier — endast efter systemets krav. Med de målsättningar man ställde och den givna synen på relationerna centrum—periferi, parti—stat—massa är det dock en logisk utveckling.

Den lokala eliten och folket.

En medvetet eller omedvetet primär uppgift för regimen är alltså att förhindra att arbetarklassen och/eller bönderna svetsas samman i en gemensam kamp för omedelbara intressen (som kunde förväntas anta en politisk karaktär). Två andra väsentliga problem blir att förhindra att den lokala eliten upprättar långvariga inbördes vänskapsförbund eller förenas med massorna.

Dessa båda senare fenomen förekommer och är sannolikt ganska vanliga. Det sistnämnda är lättförklarligt utifrån motsättningen mellan regimens karaktär och socialismens ideologi/elitens sociala ursprung. Utrensningarna under 30-talet av den äldre kadern minskar dock inflytandet från revolutionsårens egalitära och radikalt demokratiska strömningar.

Det kan här vara på sin plats att göra några reflexioner kring hur pass lojal den nya kadern var, vari lojaliteten bestod och varför lojaliteten mot den centrala ledningen relativt enkelt segrade. Hur kan de nyrekryterade kadrerna systematiskt avlägsnas från folket i den mening som vi skisserat?

För det första betyder det säkert åtskilligt att kadern får en bättre levnadsstandard — den omedelbara och direkta påtagliga materiella skillnaden.[85] Vidare får man andra arbetsuppgifter, som gör det motiverat att tala om en viss motsättning mellan intellektuellt och manuellt arbete.

Vidare utgörs en del av eliten på landsbygden av arbetarkader. Att arbetarna avlägsnas från sin ”naturliga” miljö betyder i och för sig något — bland annat att man kulturellt är skild från bondebefolkningens livsstil

och inte direkt flyter in i massan. Allvarligare kan vara att det finns ett visst förakt för och misstro mot bönderna. Till detta kan ha bidragit både landsbygdens efterblivenhet och ideologins betoning av arbetarklassens ledande roll. Visserligen talas det mycket om solidaritet mellan arbetare och bönder men någon verklig förankring får aldrig socialismen inom bondeklassen, både på grund av ideologins karaktär och de metoder, som används, i den s.k. revolutionen uppifrån och, fortsättningsvis genom, städernas privilegierade ställning.

Den tredje — och kanske viktigaste — sprickan mellan eliten och folket blir det faktum att en förtroende- eller funktionärspost omedelbart innebär att man förvandlas till en kugge i det centralt drivna maskineriet, d.v.s. man tvingas mer och mer att följa order uppifrån. Förenklat kan sägas, att genom isolering, ideologisk uppknytning och politisk styrning hindras man från opposition och från att fungera primärt som representant för folket. Detta avlägsnande och avancemang sker under ett starkt ideologiskt tryck, som rättfärdigar processen just med utgångspunkt från de strävanden, den solidarisering, som man ofta har, d.v.s. i sista hand att skapa ett socialistiskt och kommunistiskt samhälle.

Denna process tycks innebära att de nya grupper, som rekryteras ur arbetar- och bondeklassen upplever situationen som otillfredsställande men man kan inte rikta sitt missnöje — man kan inte heller analysera och överblicka situationen. Någonting annat än punktkritik kan inte framföras i parti och statsorganen eller på annat håll, några kanaler för att organisera oppositionen fanns inte och var inte tillåtna. Slutligen, och kanske viktigast: det finns inga möjligheter att få ett helhetsperspektiv på systemet. Detta utmärks av isolering mellan strukturer (parti—stat, fackföreningar, kontrollorgan etc.) och nivåer. Varje struktur och varje nivå har sina speciella uppgifter och helhetsbilden samlas i toppen, hos en handfull partiledare med Stalin som centralfigur.[86] Det fanns ingen möjlighet att få en övergripande politisk analys — endast ytlig propaganda och det fanns inga politiska alternativ. Vi kan kanske sammanfatta denna förenklade bild på följande sätt: man var ideologiskt beredd att acceptera, intellektuellt oförmögen att ifrågasätta systemet, politiskt atomiserad.

Slutligen bör påpekas att systemet är starkt dynamiskt och, som vi har sett, effektivitets- och prestationsinriktat. Den lokala eliten rekryteras också efter dessa kriterier mer än ideologisk medvetenhet. Detta parat med bristen på kontroll underifrån leder bland annat till en viss demoralisering, flagranta brott mot regimens egna intressen (såsom maktmissbruk i olika former, korruption etc.). Den lokala eliten ingår vidare vänskaps-

förbund och lägger därmed grunden till cynism och motverkar informationstillförlitlighet och effektivitet. Detta försöker man från ledningen parera med ständiga utrensningar och förflyttningar.[87]

4.8 Sammanfattning och kommentarer.

Den allmänna doktrinen om de lokala sovjeternas roll och uppgifter i Sovjetunionen under stalinperioden säger oss föga om deras verkliga arbete och vari deras funktion verkligen ligger. Vi kan som exempel på hur sovjeternas demokratism, deras förhållande till folket och deras uppgifter beskrivs, anföra några citat från ett verk om den lokala styrelsen från 1953.

> Hela de lokala sovjeternas verksamhet sker i intim förbindelse med massorna och med dessas stöd. Omkring de lokala sovjeterna, deras exekutivkommittér och ständiga kommissioner verkar miljontals aktivister från de arbetande och dessa tar dagligen del i de lokala sovjeternas arbete.[88]

> De sovjetdeputerade kommer ur folket; de är offentliga personer av leninsk-stalinsk typ, med tusen trådar sammanbundna med folket och ansvariga inför folket i hela sin verksamhet.[89]

> . . . väljarmassorna utövar under den sovjetiska socialistiska demokratins villkor ett ständigt inflytande över sina deputerades verksamhet och håller ständig kontroll underifrån över hela sovjeternas arbete.[90]

Denna framställning av sovjeternas verksamhet är antingen intetsägande eller ger en direkt felaktig bild av relationerna mellan sovjeterna och medborgarna.

En större kunskap om i vilken riktning man söker leda sovjeterna ställning och uppgifter kan man få genom det normativa materialet bestående av partibeslut och lagstiftningsakter. Vi har sett som några grundläggande element de lokala sovjeternas beroende och lydnadsförhållande till högre statliga myndigheter och partiorgan samt den funktionsfördelning, som görs inom sovjeten: det verkställande organets funktion som den i förvaltningen viktiga delen och den organisationsform, som leder hela sovjetens verksamhet och det formellt beslutande organet — sovjetkongressen/sessionen — med andra funktioner inom mobilisering/massorganisering och information. Vi har också fått en bild av hur sovjet-

verksamheten läggs över mot att lokalt bidra till den ekonomiska uppbyggnaden och industrialiseringen och hur i samband med ansträngningarna rationaliseringar görs inom själva statsapparaten och beslutsfattandet centralt och lokalt koncentreras — vanligen kommer en man att bli ansvarig lokalt inför högre parti- och statsorgan.

I föregående avsnitt togs upp några problem, vilka berörde frågan om det faktiska syftet med vissa åtgärder och hur de inverkade på förhållandet mellan ledningen och befolkningen. Vissa av dessa problem hade sitt direkta ursprung i den lokala maktens separering från folkligt inflytande och att denna inte heller primärt tillgodosåg folkets omedelbara behov — detta får ses som sammanhängande förhållanden. Till yttermera visso kommer inte sällan de krav och önskemål, som ändå reses att förtryckas och andra — centralt givna — åtgärder att genomdrivas med brutala metoder. Trots försäkringar om motsatsen måste även de lokala sovjeterna — och i än högre grad givetvis de centrala — sägas vara skilda från den befolkning, som de enligt doktrinen förväntades stå i nära kontakt med och representera.

Man kan här ställa sig två frågor, som även tidigare berörts, och relatera dessa till de lokala sovjeterna. Visade sig den praktiska modellen funktionsduglig, dvs. fick man sovjeterna att spela den roll, som man önskade? Varför accepterades till synes förhållandena av befolkningen, och varför uppstod inte någon bredare opposition inom eller utanför det styrande kommunistpartiet? Den sistnämnda frågan är relevant eftersom man avlägsnar sig långt från vad, som en gång var sovjeternas idé och t.o.m. från det som officiellt anges vara sovjeternas funktioner och ställning i samhället. Sådana frågor kan visserligen sägas vara felaktigt ställda eftersom det kanske aldrig förelåg en klar valsituation utan att de relationer som skapas, växer fram i en process och under inflytande av den historiska sociala och ekonomiska situationen utan planläggning. Men det oaktat måste vid vissa tillfällen val ha träffats mellan olika alternativ; det måste även ha funnits vissa möjligheter att slå in på en annan väg och då t.o.m. ha funnits starka ideologiska incitament för en annan utvecklingsväg. Möjligen bör problemet i stället ses i frågan om utvecklingsmodellens och metodernas rötter och varför kommunistpartiets ledarskap kommer att praktiskt följa helt andra ”principer” än vad som tycks ideologiskt rimligt. Till sist är man då tillbaka vid revolutionens problematik — vilka nödvändiga konsekvenser hade Sovjetunionens utvecklingsnivå på formerna för den statliga maktens uppbyggnad och metoderna för maktutövningen och vad var utifrån ideologin acceptabelt för att uppnå det av-

lägsna kommunistiska målet.

Det tycks ändå vara möjligt att ställa de två frågorna, som ovan fördes fram. Sovjeternas roll var inte endast en utvecklingsprodukt och ett givet resultat av omständigheterna. Det träffades också val — vid flera tillfällen — och man hade förmodligen i ledningen en ganska klar bild av vilka funktioner sovjeterna skulle fylla. Det är tämligen klart att sovjeternas uppgifter inom förvaltningen inte blir uppfyllda på bästa tänkbara sätt. Både den praktiska oförmåga och okunnighet, som jag tidigare flera gånger påpekat, och den brist på ideologisk och politisk medvetenhet eller lojalitet eller kunskap som är vanlig samt — inte minst — bristen på lokala resurser leder ofta till att den lokala förvaltningen blir försummad. Många andra faktorer spelar in t.ex. den frestelse till korruption, som både var ett arv från den gamla tiden och en given sak i en maktsituation parad med materiell fattigdom. Det är också ganska tydligt att den potentiella resurs som de deputerade och medborgarna var i första hand i praktiskt arbete, i att söka lokala resurser, att medverka i genomförandet av kampanjer, att utveckla nya organisationsformer etc. inte heller utvecklas särskilt väl. Detta är ganska lättförklarligt med tanke på den materiella situationen — fattigdomen —, många elementära behov otillfredsställda, brist på politisk kunskap och förståelse för de avgöranden, som görs av ledningen och motiven för dessa avgöranden; de ofta — sett från befolkningens perspektiv — obegripliga direktiv i frågor, som lokalt kanske kunde ha lösts på ett långt effektivare sätt. Det är under sådana förhållanden naturligt att perspektivet mot framtidssamhället knappast var tillräckligt för de flesta medborgare. Visionen kunde kanske ha fyllt sitt syfte om den lokala ledningen delade massornas villkor och gemensamt med dessa arbetade för detta mål. Men ett sådant gemensamt arbete var knappast möjligt — både alltså därför att den lokala ledningen avsågs fungera just som en ledning, att deras uppgift var att verkställa de direktiv, som fördes ned, från högre instanser och som ibland inte alls innebar någon materiell förbättring lokalt och ibland uppfattades som missriktade, att de lokala parti- och sovjetfunktionärerna inte ville eller, vanligare, inte kunde acceptera medborgarnas synpunkter i olika frågor och att de, till sist, inte sällan använde hårda metoder i sin ledning och föll offer för frestelsen att utnyttja sin ställning på olika sätt. Detta är ett försök till svar på frågan om sovjeterna fyllde avsedda funktioner. Det gjorde de i en viss mening, nämligen så att vissa direktiv och kampanjer genomfördes över hela landet, att skolväsende, sjukvård, kommunikationer, bostadsbyggande m.m. undergick förbättringar och även på det sättet att uppgifter som rekrytering

till parti- och statsorgan och även till krigsmakten utfördes. Det gjorde de inte — eller i varje fall i ringa mån — vad gäller att utföra förvaltningsarbetet med stöd från folket och med folkets medverkan och ännu mindre i den mån målsättningen var att skapa en politisk medvetenhet och en solid bas för en fortsatt utveckling mot kommunismen.

Den andra frågan — varför sovjeterna accepterades om de inte hade stöd — är delvis redan besvarad. Man kan direkt hänvisa till den hårda repression, som verkställdes genom framför allt säkerhetstjänstens organ, man detta är knappast hela sanningen, Man bör ta in i bilden både förekomsten av ett autentiskt stöd och möjligheterna till social rörlighet uppåt, som var mycket stora under perioden. Det kan också vara fråga om de hinder, som fanns, både av geografisk, politisk och administrativ karaktär för spridning av missnöjet. Det fanns helt enkelt inga kanaler för spridning. Det fanns slutligen inte heller något alternativ att ställa mot den sovjetstruktur, som hade utvecklats; den liberala, pluralistiska demokratin fanns knappast ens representerad som idé, då man kommer in i 30-talet. De politiskt aktiva i icke socialistiska eller över huvud taget i oppositionella partier drabbades hårt av utrensningarna eller kunde i vissa fall integreras i den sovjetiska parti- och statsapparaten. Den alternativa sovjetstrukturen fanns säkert som idé men knappast särskilt väl representerad bland ”massorna”. Detta bör även ses i ljuset av den väldiga sociala förändring, som landet undergick och som dels innebar att grupper från folket avancerade in i de styrande apparaterna, dels att det skedde en oerhört omfattande urbanisering. Den gamla arbetarklassen, som var den främsta bäraren av sovjetrörelsen 1917, reducerades på ett tidigt stadium och uppgick till stor del i partiet och det är också signifikativt att det var särskilt inom partiet självt, som de största utrensningarna och de hårdaste repressalierna sattes in. Detta är viktiga förklaringsgrunder till att sovjeterna kunde bevaras och fungera på beskrivet sätt utan att en stark opposition reste krav på förändringar.

4.9 Sovjeterna under stalinperioden i teori och praktik.

I denna sammanfattning skall inledningsvis göras en allmän kommentar till stalinismens teori och praktik. Det bör då först konstateras att man knappast kan tala om en specifik utarbetad stalinistisk eller stalinsk teori. Vissa tänkesätt, som kan karakteriseras med begreppen ”dogmatism” och ”ekonomism”, framgår implicit ur de få teoretiska arbetena från

denna period och ur praktiken. Men exempelvis en jämförelse med Marx och Lenin på en teoretisk nivå blir föga meningsfull; inte heller kan studier av teoretiska arbeten från tiden i sig ge en ingående eller rättvisande bild av samhällsförhållandena och de tänkesätt, som ligger till grund för den konkreta samhällsorganisationen. Stalinismen är i första hand en praxis och bygger som sådan på en viss uppfattning om vad som konstituerar socialismen, samhällsutvecklingens ''lagar'', former och metoder för maktutövningen etc. och vice versa vilken handlingsfrihet socialismen erbjuder makthavarna.

Allmänna ideologiska begrepp som är betydelsefulla för samhällsutvecklingen under denna period är ''socialism i ett land'' och ''statens bortdöende genom dess förstärkande''. De innefattar explicita innovationer i den allmänna teorin om övergången till kommunismen men vilken exakt betydelse de har kan endast bedömas, det gäller även dessa begrepp, genom att studera vilken praktisk verkan de har i den förda politiken. ''Drivremsteorin'' är likaledes ett viktigt begrepp, dock redan tidigare existerande och endast möjligt att värdera i praktiken. Doktrinen om sovjeterna fortlever i ungefär samma form som tidigare men utanför teorin kommer i praktiken nya fenomen att utvecklas, andra inslag från tidigare försvinner eller utvecklas och befästs.

Från denna allmänna kommentar till teorin övergår vi till att sammanfatta hur faktiskt sovjeterna fungerar och vissa orsaker till förändringar i deras uppgifter och arbetssätt.

Den första perioden i detta kapitel — åren fram till 1927—28 — är en motsägelsefylld utvecklingsfas. Den utgör en fortsättning på föregående period. I en periodisering borde i själva verket dessa år ses som brytningsår. Det är de ekonomiska problemen, som dominerar perioden men också frågan om hur bolsjevikerna ska kunna bibehålla och utveckla sin sociala bas. Framför allt är det situationen på landsbygden, som är föremål för debatt, dels ur ekonomisk synvinkel, dels ur en socialpolitisk. Motsättningen mellan centralstyrning och partimakt kontra ökade inslag av folkligt deltagande och lokal demokrati avspeglas också i diskussionen inom partiet. Alltjämt existerade således möjligheten till kritik och en relativt öppen debatt inom partiet. Även utanför partiet finns öppningar för diskussion men organiserad opposition förekommer knappast och saknar rättigheter att framträda.

För de lokala sovjeternas vidkommande betyder detta, för det första att sovjeter faktiskt upprättas över större delen av Sovjetunionen, för det andra att mera regelbundna arbetsformer och en större likformighet i orga-

nisation skapas, för det tredje att på vissa håll massorganiseringen gör framsteg. Men sovjeterna kvarstår under partikontroll och denna blir också mera geografiskt utsträckt eftersom inte endast sovjetnätet utvecklas utan också particeller upprättas i ökad omfattning; även på landsbygden får partiet en viss stadga både genom rekrytering bland bönderna och genom att tusentals arbetare utsänds. Det som sker är väsentligen en ökad effektivitet och en ökad kontaktyta genom de lokala sovjeternas verksamhet, däremot kan man inte tala om någon verklig demokratisering eller strävan att ge sovjeterna någon form av autonomi.

1927—28 inleds den period, som slutgiltigt reducerar sovjeterna till partiets ”drivremmar” — organ för att förverkliga partiets direktiv och ägnade av administrera lokala sektorer inom utbildning, sjukvård, social verksamhet etc. under partiets och statliga centrala organs kontroll. Partiet söker alltså under sin ledning inordna alla former av autonom verksamhet och som huvuduppgift ställs att samordna alla krafter i det ekonomiska uppbyggnadsarbetet. Perioden kännetecknas av hårda styrningsmetoder, inkluderande ren terror, och innebär en allt större okänslighet för lokala behov och önskemål och därmed en växande klyfta mellan befolkningen och sovjeterna. Den demokratiska centralismens anspråk på att tillgodose lokala förhållanden och organisera förvaltningen i en mängd olika former och med olika metoder styra den lokala utvecklingen kommer i praktiken att ersättas av strävan att tillämpa generella metoder och ofta okänsligt genomdriva centralt givna uppdrag.

Vi har tidigare framhållit att svaret på frågan om sovjeternas plats i ”arbetar- och bondestaten” efter revolutionen inte var samstämmigt med den lösning som Marx förordade eller åtminstone angav i sin analys av pariskommunen. Den typ av centralisering och partimakt som blev revolutionens resultat efter en kort period av kaotisk massrörelse markerade ett omslag i praktiken mot vilket även växte fram ett nytt sätt att se på utvecklingen av socialismen: en centraliserad parti- och statsstrukturs ledning ansågs med nödvändighet vara en förutsättning för att fortsätta en kurs i socialistisk riktning. En fortsatt ”revolution uppifrån” är perspektivet. Vi har också konstaterat att likväl kommer de lokala sovjeterna att ha viktiga funktioner om än av en annan typ än som lokala självstyrelseorgan.

Stalinismens lösningar är en fortsättning i den centralistiska riktningen och utgör på så sätt en viss kontinuitet med initialskedets inriktning men det är ändå fråga om sådana skillnader att det t.o.m. kan sägas vara fråga om en kvalitativ förändring. För det första är det nu fråga om en centrali-

sering av extremt slag där resurserna tas i anspråk i direkt arbete eller stöd för huvuduppgiften — industrialiseringen och produktionsökningen. För det andra sker denna styrning i en helt annan social och politisk situation än under revolutionsåren och därefter. Vi har tidigare konstaterat att Lenin ser med oro på exempelvis byråkratisering, inskränkningar i den ''proletära demokratin'', svårigheterna att bibehålla bandet arbetare-bönder. Avsteg från proklamerade principer — vilka blir vanliga — motiveras, fördöms eller betraktas som nödvändiga. Det finns en strävan till en annan utveckling än den som faktiskt sker. Man kan med fog hävda, att den samhällsmodell som Lenin finner nödvändig i ett läge, där systemets existen står på spel för Stalin blir till en modell, som kan ytterligare instrumentaliseras för syftet att under partiets ledning i en oerhört forcerad takt lyfta Sovjetunionen ur ''efterblivenheten''. Det finns i denna syn inget utrymme för att ifrågasätta mål och medel, varken ur ekonomisk, social eller ideologisk synvinkel.

Orsaker och effekter av den utvecklingsväg, som man slår in på är på ett allmänt plan följande.

Efter revolutionen sker inte det partiella ersättande av statlig makt med direkt samhällsmakt, som bolsjevikerna hoppats på. I stället utvecklas apparaten — de tillsatta och oavlönade tjänstemannakaderna — inom förvaltningsorgan, polisiära organ, kontrollorgan och, inte minst, inom partiet självt. Det får viktiga implikationer: dessa ''apparater'' blir inte valda och samhälleligt kontrollerade utan tillsätts med ''tjänstemannaansvar''; de suger upp en betydande del av det mycket begränsade samhälleliga överskottet; de består med nödvändighet till stor del av ''borgerliga experter'', d.v.s. personer tränade i tidigare administrativa rutiner, vanligen antagonistiska, likgiltiga eller oförstående till de nya målsättningarna; de ges medvetet en centralistisk karaktär men utvecklar också en oönskad ''byråkratism'', dvs. en självständig form av administrativa rutiner, sektorisering och brist på ansvarstagande; de uppvisar en betydande ineffektivitet inte endast p.g.a. byråkratism, likgiltighet etc. utan också beroende på okunnighet och brist på kontakt med verkligheten. Detta lägger grunden för avancemang för en ny typ av partikader och ledning: personer med organisatorisk begåvning och med förmåga att ''få saker gjorda'', vilket alltså är en motvikt mot den tröga byråkratin men också en produkt av denna byråkrati. Det är partiapparatens folk — effektiva, organisatoriskt skickliga men också hårdföra — som från början av 20-talet börjar ersätta de intellektuella och mera ideologiskt inriktade revolutionsledarna. Tilläggas kan till denna högst preliminära eller hypotetiska

skiss att det ofta är relativt ytligt politiskt-ideologiskt skolade kadrer, som avancerar; det är grupper, som delvis saknar de ideologiska perspektiven, den argumentatoriska och ”demagogiska” förmågan, som var mycket viktiga inslag i det förrevolutionära arbetet, men som i stället besitter skicklighet i organisatoriskt avseende och i behärskandet och styrandet av de byråkratiska strukturerna.

I denna allmänna sammanfattning bygger vi inte på någon egen empirisk studie utan det är ett försök att tolka de fenomen, som är lätt iakttagbara i samhället under stalintiden. Tolkningen gör inte anspråk på att vara originell. Till konstaterandet att ett nytt ledarskikt kommer till makten kan läggas, att i den centralkommitté, som valdes vid partikongressen 1939 återstod endast Stalin från oktoberrevolutionen centralkommitté. Ett flertal av de gamla ledarna likviderades under 30-talets terrorvåg.

Förflyttar vi oss åter till den lokala nivån kan utifrån detta förstås att perioden kännetecknas av en hårdare och mera effektiv centralstyrning och partikontroll än tidigare. Det finns visserligen motverkande faktorer såsom partiets fortfarande relativt svaga ställning på landsbygden och de dåliga kommunikationerna mellan stadscentra och landsbygd, de nämnda allianserna mellan lokala eliter, som både fungerar som reducerare av det politiska trycket och som individuella försök från eliter att etablera en lokal maktsfär och tillskansa sig privilegier i olika former, men detta utgör icke önskade former av självständighet och det innebär givetvis inte något närmande till en lokal demokrati eller självstyrelse. En speciell situation uppstår under världskriget, då både på ockuperade och andra områden extraordinära åtgärder vidtas, vilka kunde innebära både en typ av lokal autonomi och militär diktatorisk ledning.

I en viss kontrast till detta står konstitutionens bestämmelser, som synes bibringa vidgade möjligheter för inslag av lokal sovjetdemokrati. I stället för tidigare uppdelning av sovjeten i sovjetkongress och exekutivkommitté — där sovjetkongressen i praktiken vanligen endast sammankallades till ett konstituerande möte — blir nu sovjetsessionen och exekutivkommittén de två huvudformerna för arbetet. Sessionen skall sammankallas regelbundet och utöva en verklig kontroll över exekutivkommitténs arbete. Vidare upprättas permanent arbetande deputeradekommissioner — de ständiga kommissionerna. Rösträttsrestriktionerna upphävs och hemliga val införs. Bestämmelser införs om kollegiala beslutsformer i exekutivkommittén. Viktigare beslut faller formellt uteslutande under sovjetsessionens kompetens.

I praktiken sker frekventa kränkningar av de formella bestämmelserna

men av betydelse är också karaktären på stipulerade val-, besluts- och kontrollfunktioner. Dessa blir aldrig utnyttjade som medel för ett folkinflytande — något som kanske inte heller var avsikten — utan ingår mera som ett led i skapandet av en pseudodemokratisk mekanism och en bättre fungerande mobiliseringsstruktur. I synnerhet utmärks 1940-talet av ett åsidosättande av bestämmelserna om sovjeternas arbetsformer och befogenheter. Detta kan delvis hänföras till de utomordentliga svåra följderna av kriget både vad gäller materiell förstörelse och upplösningen av lokala sovjeter och andra organ. Det är inte ett önskat förhållande, men själva det faktum att återuppbyggnaden går långsamt visar att sovjeterna inte var direkt oumbärliga kuggar i den politiska och sociala förvaltningen. Mot slutet av 40-talet inleds en ny fas, som rymmer en viss omvärdering av aktuella ekonomiska och politiska behov och en ökad uppmärksamhet på vilka möjligheter de lokala sovjeterna har att fylla väsentliga sociala-ekonomiska funktioner.

Sovjeternas funktioner.

Avslutningsvis följer en kort bedömning av de lokala sovjeternas funktioner enligt samma variabler, som utnyttjades i föregående kapitel. Först några kommentarer till sovjeternas funktioner i förbilligande och effektivisering av förvaltningen.

Någon nedskärning av antalet tjänstemän och experter under perioden kan inte skönjas varken på central eller lokal nivå. Tvärtom växer byråkratin och antar större proportioner än under både föregående och efterföljande period och särskilt då mot slutet av 40-talet. Det kan tilläggas att lönedifferenserna får nya proportioner, att lönenivellering stämplas som en småborgerlig tanke under rådande förhållanden och att från början av 30-talet det s.k. partimaximum försvinner. Någon socialisering av statsapparaten genom eller vid sidan av sovjeterna är inte aktuell. Det är i stället tydligt, att specialiseringen drivs långt och att det är de professionellt arbetande *apparatjiki*, som växer till antal och får utökade uppgifter. Beslut och ledningsfunktioner överförs således inte till social bas men däremot görs stora arbetsinsater i praktiskt oavlönat arbete av olika typer, exempelvis i form av s.k. *subbotniki*, vilka till en del administreras av de lokala sovjeterna. Effektivisering skulle ske — enligt tidiga tankegångar — genom offentlighet och omfattande kontroll. En viss effektivisering av förvaltningen sker kanske också men detta är snarare ett resultat av partiets och säkerhetstjänstens bevakning, och kontrollen från högre organ.

Att en kontroll med engagemang av breda delar av befolkningen inte kommer till stånd — annat än möjligen vid vissa kampanjer eller i speciella situationer — har flera anledningar.

En kontrollrörelse kan visserligen utvecklas med ett ansenligt deltagande men denna skulle gälla framför allt effektiviteten i produktionen och planuppfyllnaden. Själva förvaltningsapparaten berörs mycket lite av denna kontroll. Det är varken beslut eller löpande administrativt arbete, som genom kontroll och offentlighet kan göras effektivare. Detta bör ses i ljuset av att de verkställande och i realiteten beslutande exekutivkommittérnas och deras avdelningars arbete till största delen sker enligt planmål, riktlinjer och direktiv, som fastställs av högre organ och inför vilka den lokala byråkratin är ansvarig.

Centralismen är stark och ingen avmattning kan förmärkas under perioden. Sovjeternas funktioner som administratörer av delegerade ärenden blir inte utökade. Dock uttrycks ofta som målsättning att flera ärenden skall beslutas och administreras på lokal nivå. Orsakerna till att så lite sker måste sökas i svårigheterna att kontrollera den lokala förvaltningen — ur politisk synpunkt och effektivitetssynpunkt, i de små resurserna, i systemets permanentade centralism, dvs. i och med att partiet och statens centrala organ har påtagit sig rollen som beslutsfattare hamnar man i en ond cirkel: brist på initiativ, ovilja och rädsla att ta ansvar leder ofta till att försök att överlämna ärenden till lokal nivå inte visar sig framgångsrika. Här spelar också normsystemets komplexitet in och problematiken med flera kontrollerande och ledande strukturer, oklarheterna om vem som leder vad, vem som är överordnad vem etc. Detta problem kommer att visa sig starkare under följande period, då också försöken att delegera ärenden blir mera trängande och mera genomarbetade och otvetydiga. Det bör tilläggas, att under andra hälften av 40-talet kommer i krigets spår att på många håll följa ett intensivt uppbyggnadsarbete i vilket alla krafter sätts in. I bostadsbyggande, i livsmedelsförsörjning, i återupprättande av produktionen, i hjälpåtgärder för krigsinvalider, föräldralösa barn etc. medverkar praktiskt taget hela befolkningen i drabbade områden. Detta sker under partiets och sovjeternas ledning. Detta arbete sker ofta på rent lokal bas och i detta utvecklas även mera av en autentisk — men tillfällig — massmobilisering.

Mobiliseringsarbetet utvecklas generellt i hårt styrda former. Mobiliseringen består både i organisation av och stimulering till socialt arbete och till arbetet inom produktionen — tyngdpunkten läggs vid det senare. Mobiliseringens förutsättningar var politisk agitation och propaganda, för

ökade arbetsinsatser och massorganiseringsarbete. Sovjeterna har vissa funktioner på alla dessa områden. En typ av mobilisering är deltagandet i former av sovjetarbete — som deputerade, som inbjudna till sovjetsessionen, som medlemmar i ständiga kommissioner, agitationskollektiv eller valnämnder vid valen och som deltagare i kontrollorgan; andra former — i vilka sovjeterna också medverkar som organisatörer — är den socialistiska tävlan, utnyttjandet av *sjefstvo,* arrangerandet av *subbotniki* etc. Mobiliseringsgraden var otvivelaktigt hög, en stor del av befolkningen drogs på ett eller annat sätt in i olika organisationsformer, påverkades till högre arbetsprestationer etc. genom partiets, sovjeternas och organisationernas propagandistiska och organisatoriska arbete. Någon spontan eller ''frivillig'' mobilisering är det inte fråga om men graden av tvång är svårbestämbar. Det vore dock med säkerhet felaktigt att reducera den sociala aktiviteten till en rent tvångsmässig mobilisering. Vissa grupper medverkar frivilligt och med sina ansträngningar baserade på en ideologisk övertygelse.

Frågan om hur djupt socialisationssträvandena når är svårbedömbar. Det kan förmodas, att bristen på lokal demokrati, lågprioriteringen av vissa av befolkningens dagsbehov etc. betyder att socialiseringsgraden för breda delar av befolkningen — särskilt landsbygdsbefolkningen — är låg och att det finns ett betydande missnöje och en brist på identifikation med regimens politik eller endast en ytlig enhet. Världskrigets uppslutning bakom partiet och den vanligen höga stridsmoralen tas stundom som intäkt för befolkningens stöd. Det är emellertid inte så klart vad som betingade detta stöd — krigsåren innebar t.ex. även markanta nationalistiska inslag. Det bör kanske påpekas, att den socialisation som sker, sannolikt inte endast är en integrering i marxismen-leninismens allmänna värderingar och världsuppfattning utan en internalisering av den speciella stalinistiska synen på samhällsutvecklingen och maktförhållandena, d.v.s. bland annat uppfattningen om partiet som ledare och initiativtagare och om den centrala stats-partiapparaten som beslutsfattare. Detta förhållande får naturligtvis konsekvenser för den vidare utvecklingen.

Slutligen skall vi beröra sovjeternas funktioner som ''förmedlare av folkviljan''. Sovjeterna är nu både till sin allmänna karaktär och i fråga om förutsättningarna i form av befogenheter och resurser långt från självstyrelsetanken och även från en representativ eller direkt demokrati. Det hindrar inte att de lokala sovjeterna, som de organ, som omedelbart ser och upplever folkets dagliga problem kan utföra ett kontinuerligt arbete i små förbättringar. I sådana frågor kan också tas vissa initiativ från

folket; dels genom de s.k. *nakazy* — väljaruppdrag, som åläggs de valda deputerade och i vilka också en viss kontroll från befolkningen kan utövas, dels genom skriftliga petitioner och hänvändelser till sovjeter, parti eller andra organ (dessa petitioner etc. torde dock aldrig redovisas offentlig och har därmed inte betydelsen av ett bredare offentliggörande av missförhållanden). Investeringar och utbyggnad inom den kommunala sektorn — t.ex. inom skolväsendet, sjukvården, socialvården, bostadsförvaltningen, kommunikationerna — fastställs i planen och små justeringar kan göras utanför denna. I vissa fall av ackumulerade brister och katastrofsituationer kan åtgärder vidtas men detta sker på partiets initiativ. Varken initiativ till åtgärder eller beslut om den konkreta verkställighetens former och metoder inrymmer vanligen något större mått av folkinitiativ, inte heller kan, som tidigare noterats, någon effektiv kontroll av arbetet vid sovjetens organ ske direkt från folket eller indirekt genom de valda deputerade. Valen är uteslutande ett formellt godkännande av partinominerade kandidater.

Teorin om sovjeterna som organ för proletariatets diktatur kvarstår. Likaså upprätthålls doktrinen om sovjeternas demokratiska karaktär, massdeltagandet, val och kontrollprinciper etc. I själva verket spelar sovjeterna under perioden rollen av partiets kontroll- och mobiliseringsinstrument och administrativa organ för vissa kommunala förvaltningsuppgifter. Den relativt öppna kritiken av bristen på demokrati och partiets deklarerade vilja att stärka sovjeternas ställning och det direkta folkinflytandet på alla områden från 20-talet ersätts av den ensidiga strävan att effektivisera förvaltningen i syfte att bygga upp landets ekonomisk-tekniska bas. Detta kunde teoretiskt ha skett på olika sätt; den valda vägen innebar en uppdelning av beslutande och verkställande funktioner mellan central och lokal nivå, ett effektivitetsbegrepp som innefattade specialisering, ökade löneklyftor och undertryckande av varje form av politisk opposition. I en sådan struktur ligger uppenbara risker för en permanent åtskillnad mellan beslutsfattare och verkställare om inte en effektiv kommunikation upprätthålls, beslutsfattarna både önskar och förmår att låta information om sociala förhållanden påverka beslut, beslut förs ut och motiveras och vägarna hålls öppna för en social rörlighet och rekrytering till beslutsfattande poster. Stalintidens centralism och kritikförbud leder både till ineffektivitet i vissa avseenden och maktmissbruk. Samtidigt lyckas man till stor del att genomföra det ekonomiska programmet och bibehålla en form av social homogenitet. De lokala sovjeterna fyller viktiga funktioner i detta men av de tillämnade självstyrelsefunktionerna återstår ingenting.

Noter till kapitel 4.

1. Det hävdas t.o.m. ibland att partiet faktiskt likviderades som parti under stalintiden. Detta har den speciella betydelsen att en extrem centralisering genomfördes, att partiorganen sammanträdde sparsamt eller inte alls under långa perioder (13 år förflöt mellan SUKP:s 18:e kongress — 1939 — och den 19:e — 1952), att partiledningens arbete splittrades upp i kommissioner och att statliga organ inte sällan överordnades partiet.
   Jfr. t.ex. N. S. Chruščev, Särskild rapport till SUKP:s 20:e kongress, i R. Medvedev, et al., Bör Stalin återupprättas?, s. 79; J. Elleinstein, Stalinfenomenets historia (särskilt s. 198 ff);R. Medvedev, Let History Judge, s. 192 ff.
2. Jfr. The Essential Stalin (ed. B. Franklin), s. 368 f.
3. Jfr. KPSS o rabote sovetov, s. 301.
4. Ibid.
5. Ibid., s. 337 f.
6. The Essential Stalin, s. 367.
7. Citat från F. Marek, Vad Stalin verkligen sagt, s. 96.
8. Jfr. Stalins syn på frågan i The Essential Stalin, s. 380 ff.
9. Citatet från Marek, a.a., s. 71.
10. Jfr. The Essential Stalin, s. 386 f.
11. Försök att analysera den stalinska teorin ur vetenskapsteoretisk aspekt och i dess förhållande till marxismen har gjorts av bland annat H. Brinkmann, Stalin — Theoretiker der Bürokratie; L. Kofler, Stalinismus und Bürokratie; W. Hofmann, Stalinismus und Antikommunismus. Hit måste också räknas H. Marcuse, Soviet Marxism.
12. Citatet från Marek, a.a., s. 66.
13. Jfr. KPSS o rabote sovetov, s. 298.
14. Ibid., s. 201.
15. Citatet från Marek, a.a., s. 88.
16. Ibid., s. 83.
17. A. S. Fedoseev, a.a., s. 112.
18. Sovjeter bildas i byar med minst 400 invånare mot tidigare 300. Det maximala medlemsantalet sänktes från 50 till 25. Se Nelidov, a.a., s. 276.
19. Jfr. E. H. Carr, Socialism in One Country, 2, s. 305.
20. KPSS o rabote sovetov, s. 143.
21. Ibid., s. 157 ff.
22. Ibid., s. 172 ff.
23. A. I. Lepeškin, Mestnye organy vlasti sovetskogo gosudarstva, 1921—1936, s. 76.
24. Ibid., s. 79.
25. Ibid., s. 94.
26. Carr, Socialism in One Country, 2, s. 332.
27. Ibid., s. 333.
28. Ibid.
29. Ibid.

30. Ibid., s. 334.
31. Jfr. Ibid., s. 339. En viss förvirring råder kring valsiffrorna. I Fedoseev, a.a., s. 112 anges valdeltagandet 1924/25 till 41,1 procent. Dessa siffror bygger dock inte på de ordinarie valen 1924 utan på de nyval, som genomfördes 1924/25.
32. Variationer i statistiken är vanliga och beror dels på att man bygger på skattningar, dels på att valen icke förrättas samtidigt. De angivna siffrorna återfinns i Carr, a.a., s. 339 f med noggranna källhänvisningar. Carr konstaterar, att ''den ökande apatin hos den vanlige väljaren vid en tidpunkt när flera kommunister kom in i bysovjeterna tycktes peka mot en växande likgiltighet eller fientlighet hos massan av bönderna mot partiet och mot regimen''. (Ibid., s. 340)
33. Jfr. ibid., s. 330. M. I. Kalinin, folkkommissarie för NKVD, uttalar sig 1925 på följande sätt om problemen med valdeltagandet och valens betydelse: ''Bönderna, utspridda över ett ofantligt territorium, var och en direkt sysselsatt och upptagen av sitt arbete, förlorar snabbt bandet med staten, vilket är fullständigt naturligt med beaktande av deras ställning. Detta sker emedan framgångarna eller misslyckandena i böndernas dagliga arbete alltid så att säga tenderar att skilja bönderna från allmänstatliga uppgifter och koncentrerar uppmärksamheten direkt på detta arbete, att betrakta detta icke som del i en helhet, utan som något fullständigt tillräckligt i sig. Valkampanjerna är det ögonblick av högtid, då vi skiljer bönderna från det direkta och snäva för det egna och strävar efter att rikta deras blickar och uppmärksamhet mot allmänstatliga uppgifter och politiska paroller''. Fedoseev, a.a., s. 113.
34. 1923 utgjorde antalet berövade rösträtt 1,3 procent av hela antalet väljare på landsbygden. (Se Fedoseev, a.a., s. 112). Rösträttsberövandet tillämpades med lokala variationer. Jfr. om tillämpningen Carr, a.a., s. 350 ff.
35. Carr, a.a., s. 354.
36. I nyvalen invaldes endast 4 procent fattigbönder och 2,9 procent lantarbetare. Se ibid., s. 358.
37. Jfr. KPSS o rabote sovetov, s. 179 ff.
38. Ibid., s. 193 ff.
39. Jfr. Carr, a.a., s. 364 ff.
40. Bysovjeterna och stadssovjeterna får i allmänhet självständig budget först efter NEP, 1928. Jfr. B. N. Gabričidze, Gorodskie sovety deputatov trudjaščichsja, s. 67 och T. Shanin, The Awkward Class, s. 166 f.
41. Carr, a.a., s. 386 ff. ger en utförlig sammanställning av de uppnådda resultaten av reaktiveringskampanjen.
42. Ibid.
43. KPSS o rabote sovetov, s. 211 ff.
44. Ibid., s. 226 ff.
45. Ibid., s. 229 ff.
46. Ibid., s. 239 ff.
47. Ibid., s. 255 ff., 269.
48. Ibid., s. 276 ff.
49. Ibid., s. 280 ff.
50. Ibid., s. 295 ff.
51. Ibid., s. 323 ff.
52. Ibid., s. 327 ff.

53. Jfr. för synpunkter på konstitutionen och begreppet socialism. W. Kaden, Der Begriff des Sowjetstaates, s. 59 ff.
54. Jfr. A. A. Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 14 ff med en redogörelse för vilken betydelse detta anses ha haft.
55. Som en viktig förklaring till konstitutionens demokratiska bestämmelser anges ofta från sovjetologer i väst Sovjetunionens behov av att i västmakternas ögon framstå som en demokratisk stat. Särskilt viktigt blir detta inför krigshot, som kom från Hitlertyskland, och det diplomatiska spel som pågick mellan ''öst'' och ''väst''. Jfr. t.ex. D. Scott, Russian Political Institutions, s. 81.
56. Se för korta framställningar över aspekter på sovjeternas verksamhet under krigsåren Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 53-116 och S. Kajmoldin, Chozjajstvenna-organizatorskaja rabota mestnych sovetov v gody velikoj otečestvennoj vojny, i Iz istorii mestnych sovetov, s. 45-81.
57. Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 120 f.
58. En redovisning av sektionernas verksamhet i städerna ges i Gabričidze, Gorodskie sovety ... t.ex. s. 74, 81 f. och 88.
59. Som exempel på förhållandet mellan parti och sovjeter — se M. Fainsod, Smolensk under Soviet Rule, ss. 72 f.f., 93 ff., 109 ff; jfr. även Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 214 f.
60. Praktiskt taget alla frågor behandlas parallellt i parti och statsapparaten. Dock är partiets arbete i allmänhet mera koncentrerat till principfrågor. Jfr. Fainsod, a.a., s. 93.
61. Jfr. exempelvis Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s.120 ff.
62. Jfr. Fainsod, a.a., s. 145 ff. Efter 1945 konsolideras regimen även på landsbygden och sådana öppna konfrontationer blir alltmer sällsynta.
63. Det är signifikativt att det nya kontrollorgan, som inrättades vid ministerrådet 1934 bröt med tidigare princip att de lokala avdelningarna skulle knytas till sovjeterna. Detta kontrollorgan blev således en helt fristående, centraliserad struktur. Se Nelidov, a.a., s. 456 f.
64. En utförlig historik över kontrollen ges i V. I. Turovtsev et al., Gosudarstvennyj i obščestvennyj kontrol' v SSSR, s. 48-102. I denna redovisas lagar, stadgar och den institutionella strukturen för kontrollverksamheten. Vissa statistiska data anges. Däremot är det mycket svårt att bilda sig en uppfattning om hur verkningsfull kontrollen var.
65. Jfr. Fedosejev a.a., s. 170 ff.
66. För data om valen, se Fedoseev, a.a., s. 169, Lepešjkin, Mestnye organy vlasti ..., 1921-1936, ss. 288, 304, 307 ff., 366 och Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 124 ff.
67. Jfr. Fainsod, a.a., s. 378 ff.
68. Vissa statistiska data och andra uppgifter angående massdeltagandet kan inhämtas i Lepeškin, Mestnye organy ..., s. 335 ff, Iz istorii dejatel'nosti sovetov, s. 87 f., Nelidov, a.a., s. 299 ff.
69. Jfr. Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 211 ff.
70. Jfr. t.ex. Iz istorii dejatel'nosti sovetov, s. 82 ff och L. O. Mandel'štam, Mestnye organy gosudarstvennoj vlasti v SSSR, s. 46 ff.
71. Speciellt betydelsefulla för partiets kontroll på landsbygden blir maskin och traktorstationerna (MTS). Jfr. t.ex. Fainsod, a.a., s. 280 ff. och A. Nove, An economic history of the USSR, s. 182 ff.

72. Som exempel på negativa skildringar om stalintiden kan nämnas A. Solzhenitsyn, The Gulag Archipelago. Sovjetiska verk från denna tid är givetvis heroiska, men säkerligen ofta autentiska. En något mera neutral skildring är A. Rundberg, En rysk arbetares memoarer.
73. För en undersökning av småindustrins relativa betydelse under perioden, se A. Kaufman, Small-scale industry in the Soviet Union, s. 44 ff.
74. De s.k. trojkorna (företagets direktör, partisekreteraren och den lokala fackföreningens ordförande) förlorar sin betydelse under 30-talet och förklaras 1937 ”otillåtna”. Se Cliff, Russia — a marxist analysis, s. 19.
75. Folkhushållningsråden (sovnarchozerna) som inrättas efter revolutionen utgör industrins lednings och samordingsorgan på central och lokal nivå under 20-talet. I deras arbete finns en viss lokal förankring med vissa former för ett brett deltagande. Jfr. Nelidov, a.a., s. 461 ff och s. 487 f. 1932 avskaffas sovnarchozerna och ersätts med branschministerier, vilket bland annat innebär en centralisering av beslutsfattandet. (Ibid., s. 481) 1934 förstärks ytterligare ministeriernas (folkkommissariatens) planeringsfunktioner och tekniska-operativa ledning. (Ibid., s. 491 ff.)
76. Det högsta planeringsorganet blir från och med 1921 *gosplan* (statliga planeringskommissionen). Under 20-talet byggs upp en struktur med planeringsorgan under gosplan ända ned på räjongnivå (motsvarande). (Nelidov, a.a., s. 639). Vid gosplan finns den betydelsefulla TsSU (statistiska centralstyrelsen) med avdelningar vid de lokala sovjeterna. (Ibid., s. 641) Denna ombildas 1931 till TsUNChU och 1933 ställs detta organs inspektörer på räjongnivå direkt under överordnade sovjet ”för att inte utsättas för lokalt inflytande”. (Ibid., s. 644).
77. Jfr. Cliff, a.a., s. 33 ff.
78. Enligt branschprincipen inrättas 1934 republikministerier för lokal industri. Se Nelidov, a.a., s. 495.
79. Dessa tenderar dock att ersättas av MTS, vilket skarpt kritiseras av partiet 1934. Se Nelidov, a.a., s. 524 f.
80. Se för belysning av bysovjeternas arbete och uppgifter i början av 30-talet Nelidov, a.a., s. 280 ff. och Fainsod, a.a., s. 138 ff.
81. Det finns delade meningar om huruvida ”socialismen seger” också innebär slutet på ”proletariatets diktatur”. Stalin tycks mena att frånvaron av termen ”proletariatets diktatur” i konstitutionen beror på att något proletariat i formell mening inte längre existerar och att arbetarklassen alltjämt har den ledande rollen. ”. . . utgår förslaget . . . från att samhällets statliga ledning (diktaturen) tillkommer arbetarklassen”. (Ur Om förslaget till SU:s författning, i J. Stalin — Teori och praktik, s. 301 f.) En annan uppfattning har den sovjetiska juristen Kosicyn, som i ett verk från 1970, diskuterar frågan och finner att den 1961 i Sovjetunionen myntade formeln ”hela folkets stat” är giltiga från mitten av 30-talet. Jfr. för synpunkter på problemet Kaden, Der Begriff des Sowjetstaates, s. 57 ff.; Kosicyn, Socialističeskoe gosudarstvo, s. 256 ff.
82. Arbetarklassens numerära representation i parti och sovjeter minskar under stalintiden. Vid partikongressen 1930 kategoriseras 71,2 % som arbetare (22,1 % tillhörde intelligentian); motsvarande siffra 1952 var 7,6 % (84,6 %). Se B. Meissner, Ryssland under Chruschtschow, s. 195. Vid valen till sovjeterna 1955 valdes 1.536.310 deputerade. Av dessa var 164.420 arbetare — c:a 11,5 %. Se Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 132.

83. Befolkningen har små möjligheter att kräva sina lagliga rättigheter. Vanligen vädjar man till högre parti och statsorgan. Se exempelvis Fainsod, a.a., s. 265 ff och 378 ff.
84. Brottsligheten är särskilt under 30-talet ett allvarligt problem. Jfr. Fainsod, a.a., s. 195 ff. Vi bör dock naturligtvis skilja mellan olika typer av brottslighet, t.ex. rent kriminell verksamhet av organiserade ligor; stats- och partifunktionärers korruption, manipulering med planstatistik etc. En speciell form är t.ex. säkerhetsorganens uppifrån godkända men relativt godtyckliga verksamhet.
85. Jfr. Fainsod, a.a., s. 118 ff.
86. I McAuley, Political change sinse Stalin (Critique, nr 2) tas bland annat upp den extrema arbetsdelningen under stalintiden. I Fainsod, How Russia is ruled, s. 109 ff. behandlas stalinismens syn på maktstrukturen och med vilka metoder den upprätthålls.
87. Familjekretsarna deras orsaker och hur de motverkas behandlas av Fainsod, Smolensk under Soviet Rule, s. 234 f., 388 f., 418.
88. Mandel'štam, a.a., s. 44 f.
89. Ibid., s. 33.
90. Ibid., s. 41.

5. Sovjeterna — folkmaktens organ?

I föregående avsnitt har redovisats hur Marx och Lenin föreställde sig folkstyrda organ av sovjeternas typ som bärare av direkta statliga maktfunktioner. I den leninistiska teorin introduceras partiet som arbetarklassens medvetna förtrupp. Partiet skulle spela rollen av politiskt subjekt, representant och garant för det ”historiska subjektet” — arbetarklassen och dess makt. I den historiska situationen bryts den modell, som bygger på en växelverkan mellan partiet och arbetarklassen, mellan den politiska ledningen och den samhälleliga förvaltningen. Arbetarnas och böndernas stat ställs under kommunistpartiets diktatur. I situationen av social splittring, aktivt motstånd mot regimen, bristen på medvetet, lojalt stöd från breda delar av folket och avsaknad av utbildade och politiskt skolade kadrer ur arbetarklassen påtar sig partiet uppgiften att med hårda administrativa metoder söka bygga upp en ny ekonomisk, statlig och samhällelig förvaltningsapparat, där partimedlemmarna blir ledande administratörer — överordnade de sakkunniga och erfarna specialisterna från den gamla regimen. Parallellt sker en intensiv verksamhet för att utbilda och överföra kader från arbetar- och bondeklassen till ansvariga uppdrag.

Med stalinismen permanentas partidiktaturen; den centrala parti- och statsapparaten får i än högre grad en total maktställning, centralplaneringen och prioriteringen av den tunga industrin — försvars- och produktionsmedelsindustrin — blir det manifesta uttrycket för den nya makthierarkin och de nya dominansförhållandena. Den lokala makten byggs upp på en kärna av partilojal kader; de lokala sovjeternas verksamhet centreras inte kring uppgiften att socialisera statliga funktioner, dvs. att överföra förvaltningsuppgifter från sovjetens verkställande organ till organisationer och sovjetorgan av samhällelig typ och stärka inflytande och deltagande från breda folkskikt utan att mobilisera till verkställande av centrala direktiv.

Revolutionens ideologi tunnas ut — och utsätts för uppenbara förvrängningar — men det finns också teser hos Marx och Lenin, som kan berättiga vad som sker. Produktivkrafternas utveckling — en uppbyggnad av storindustri och samtidigt arbetarklassens tillväxt och utbildning, ses som en förutsättning för att förändringar i samhällsförhållanden skall kunna genomföras.

I detta kapitel skall vi undersöka i vilken riktning sovjeterna förändras efter stalintiden och i synnerhet under den nya etapp som proklamerades 1961 och som menades utgöra en fas för övergång till kommunismen. Man kan förvänta sig — utifrån ideologiska synsätt — att både kvantitativa förändringar sker, t.ex. i massdeltagandet i sovjeterna och i lokala organs arbetsuppgifter samt vissa kvalitativa förändringar, t.ex. i form av övergång från statlig förvaltning till samhällsförvaltning, kontroll över byråkratin icke genom centrala stats- och partiorgan utan genom direkt folkinitiativ.

Innan vi går in på en granskning av kvantitativa och kvalitativa förändringar i de lokala sovjeternas verksamhet skall göras en översikt över de doktrinförändringar och de nya perspektiv, som presenteras för staten i sin helhet och för de lokala sovjerna i samband med proklamerandet av den s.k. folkstaten. Avsnittet utgör dels en belysning av doktrinens utveckling i förhållande till den ursprungliga teorin, dels också en utgångspunkt för jämförelse med den praktik, som utvecklas under perioden.

5.1 Folkstaten.

Med Stalins död följer en rad betydelsefulla förändringar på de politiska, ekonomiska och ideologiska områdena i sovjetsamhället. Den nya politikens orsaker har bedömts olika i väst. Sålunda har ibland den nya linjen betraktats huvudsakligen som ett instrument i den interna maktkampen inom partiets ledande organ. En annan tolkning är att reformerna i första hand präglades av de nya ledarnas personliga preferenser. Även om båda dessa synsätt innehåller en hel del sanning bör dock förändringarna i första hand ses som en konsekvens av de kristendenser på olika områden som ger sig till känna under Stalins sista år. Det finns belägg för att även Stalin insåg behovet av radikala åtgärder. För honom tycks dock lösningen ha legat i att ytterligare skärpa de repressiva åtgärderna och därigenom nå större följsamhet gentemot centrala direktiv.[1] Då Stalin försvinner från scenen skapas förutsättningar för vissa ekonomiska och politiska omorienteringar. Resultatet blir den kända liberaliseringspolitiken, som utformas i mitten av 50-talet.[2]

Vari består den nämnda krisen och på vilka vägar kan man tänka sig att söka lösningar? För det första kan vi konstatera att de ekonomiska problemen blir mera påtagliga under 50-talets första hälft, bland annat beroende på att återuppbyggnaden av industrin efter kriget avslutats.[3]

Jordbruksproduktionen är ett olöst problem.[4] Planeringsproblemen skärps i takt med att teknologin kompliceras och de alternativa investeringsmöjligheterna breddas.[5] Kampanjplanering, ''hurraplanering'', motsvarar inte längre de akuta behov, som finns till en mera allsidig utveckling av industriproduktion och täckande av sociala behov. En viss omorientering av produktionen tycks nödvändig av politiska skäl. Behoven av bostadsbyggande, kommunal service etc är utomordentligt stora. Omorientering av produktionsinriktningen och en ökad satsning på kostnadsminimering och teknologisk förbättring samt höjande av arbetsproduktiviteten kräver emellertid vissa strukturella ingrepp, bland annat tycks det nödvändigt att släppa efter på centraliseringen av beslutsfattandet, förbättra informationskanaler och kommunikation inom och mellan de olika nivåerna i statsapparaten liksom mellan dessa och befolkningen.

Den stalinistiska modellen bygger på en närmast oinskränkt centralstyrning. Det är också symptomatiskt att reformvågen kommer på initiativ uppifrån. Någon rörelse bland massorna kan knappast förmärkas. Detta innebär dock inte att folkets situation eller stämningarna inom folket är negligerbara storheter. Även om vi bortser från ledarskiktets ideologiska ståndpunkt är det uppenbart att sovjetstatens politiska-ideologiska doktrin och folkets förväntningar sätter vissa gränser för möjligheterna att manipulera massorna.[6]

Det är dock i centralkommittén och dess organ, som striden om den nya linjen utkämpas. Tjugonde partikongressen med dess avslöjanden om stalintiden och fördömande av personkulten markerar en öppen brytning med stalinismen eller i varje fall med vissa av stalinismens yttre karakteristika. Reformprocessen kulminerar i den 22:a partikongrennen 1961. Vid denna förklaras Sovjetunionen vara en hela folkets stat som uppnått ett nytt stadium i byggandet av kommunismen — man bygger kommunismens ''tekniska-materiella bas''. Vid kongressen antas ett nytt partiprogram och principbeslut fattas om att utarbeta en ny konstitution.[7]

5.1.1 Begreppet folkstat.

Som vi sett var staten som fenomen för den klassiska marxismen direkt förknippad med klassamhället och tillika den institution som möjliggjorde en sammanhållning av samhället. Staten var klassbunden och kunde aldrig vara neutral. Av detta framgår att begreppet folkstat är kontroversiellt och kanske ett omarxistiskt statsbegrepp. Det är således antingen fråga om en revidering av det marxistiska statsbegreppet eller ett uttryck

för uppfattningen att det klassbundna i staten har eliminerats, att man har uppnått ett stadium där det inte längre är relevant att tala om staten som ''förtrycksinstrument'' eller ''klassvapen''. Det är denna senare motivering som följs av de sovjetiska ideologerna. Något avsteg från den marxistiska uppfattningen ville man inte alls erkänna. På följande sätt förklarar Chruščev folkstatens förhållande till klasserna.

> Arbetarklassen är den enda klass i historien, som inte ställer som mål att föreviga sitt herravälde. Då de villkor försvinner som väckt dess diktatur till liv, då de uppgifter är uttömda, som samhället kunde lösa endast med dess hjälp, då sker under arbetarklassens ledning en process av statens överväxande i en allfolklig organisation av det socialistiska samhällets arbetande folk. Under de villkor, som kännetecknar socialismens seger och landets inträdande i perioden av utvecklat uppbygge av kommunismen har Sovjetunionens arbetarklass på eget initiativ, med utgångspunkt från uppgifterna för byggandet av kommunismen, omvandlat staten under sin diktatur till en allfolklig stat. Detta, kamrater, är ett faktum som saknar motstycke i historien! Hittills har staten alltid varit ett instrument för den ena eller andra klassens diktatur. För första gången har hos oss utvecklats en stat, som inte är en klass diktatur, utan ett hela samhällets, hela folkets instrument.[8]

Doktrinen om folkstaten bygger på uppfattningen, eller påståendet, om Sovjetunionen som ett samhälle fritt från klassantagonism, där folket redan i huvudsak kontrollerar såväl lagstiftning som lagarnas tillämpning. Mot denna syn riktades omedelbart skarp kritik från sovjetkritiska marxister. Sålunda hävdar de kinesiska kommunisterna med stöd hos klassikerna att vägen mellan kapitalism och kommunism måste tillryggaläggas under arbetarklassens hegemoni — ''proletariatets diktatur''. Folkstaten är i själva verket, menar man, en konstruktion med uppgiften att dölja den nya borgarklassens maktställning och påskynda denna klass konsolidering av sina positioner med folkets intressen som täckmantel.[9]

5.1.2 Staten demokratin, och vägen mot kommunismen.

Tidigare har redovisats flera av de moment som skulle vara kännetecknande för staten i processen av övergång till det kommunistiska självstyret. Fundamentalt är det gradvisa ersättandet av statsmakt med samhälls-

makt. Staten avskaffas inte den dör bort. Då Sovjetunionen nu enligt doktrinen går in i socialismens slutskede — som enligt partiprogrammet inte endast innebär skapandet av den tekniska och materiella basen för kommunismen utan också ersättandet av socialistiska samhällsförhållanden med kommunistiska — bör man också kunna förvänta sig någon mera konkret analys av förestående uppgifter och hur dessa står i relation till statsmaktens försvinnande. Till detta skall här kort skisseras perspektivet omkring 22:a partikongressen och något av vad man konkret tycks vilja — eller kunna — genomföra. Om man tar fasta på den sovjetiska doktrinen är vad som sägs och sker vid denna tid — utropandet av den nya fasen och den föregivna återgången till ''leninistiska principer'' — något som inleder en ny utveckling och skall följas upp och utvecklas vidare i olika former under följande år.

Under Chruščevtiden knyts ett stort intresse till utvidgandet av den direkta demokratin och rundmålningar över vägen till det kommunistiska samhället. [10] Brežnevperioden innebär något försiktigare hyllningar av demokratin och det är framför allt den representativa demokratin man intresserar sig för. Kommunismen skjuts på framtiden och beskrivs på ett sätt som ligger fjärran från den leninistiska visionen. Vad är det för ett demokratibegrepp man rör sig med, vilken roll spelar staten och vad är kommunismen för 60- och 70-talets sovjetideologer?

Chruščevtidens visioner.

I ett auktoritativt verk från 1962 heter det:

> ...det centrala problemet för den sovjetiska socialistiska demokratin är under nuvarande tid den process, som innebär att den socialistiska staten övergår i den kommunistiska samhälleliga självstyrelsen. Denna process med långt perspektiv sätter sin prägel på alla demokratins konkreta uttryck.

Det är framför allt det statliga tvånget som skärs ned.

> Denna nedskärning förverkligas längs två linjer: för det första genom inskränkning eller precisering av det statliga tvångets sfär, för det andra genom att man överlämnar en rad frågor från de statliga organens kompetens till de samhälleliga organisationernas ledning, vilket i en majoritet av fallen är förbundet med fullt ersättande av statliga sanktioner med åtgärder av moralisk påverkan, med stöd i den allmänna meningen och det kamratliga övertygandet.[11]

Det tycks inte råda något tvivel om att ”överväxandet” är en pågående process och att det framför allt är organisationerna som ska bli bärare av nya funktioner.

> Under de nuvarande villkoren blir de arbetandes samhälleliga organisationer så småningom den viktigaste kraften på de områden av samhälleligt-politiskt och socialt-kulturellt liv för det sovjetiska folket, i vilka utvecklas processen av gradvist överlämnande av funktioner från de statliga organen till de samhälleliga organisationerna.[12]

Tidigare var organisationerna ”i varje fall inte jämställda med statsapparaten” men nu förändras läget:

> de samhälleliga organisationerna framträder tillsammans med statsapparaten på första planet i hela det ekonomiska, sociala, kulturella och politiska livet för sovjetfolket (...) Nu har de samhälleliga organisationerna just börjat avlösa statsorganen.[13]

I partiprogrammet från 1961 fastslås:

> Allsidig utveckling och fulländning av den socialistiska demokratin, aktivt deltagande av alla medborgare i statens styrelse, i ledningen över det ekonomiska, och kulturella uppbyggnadsarbetet, förbättring av statsapparatens arbete och förstärkning av folkkontrollen över dess verksamhet — sådan är huvudinriktningen av utvecklingen av den socialistiska staten under perioden för byggandet av kommunismen.[14]

Trots det uppseendeväckande trycket på organisationernas nya uppgifter är det klart att statsapparaten alltjämt spelar den avgörande rollen. Men även inom denna ska ske radikala förändringar. Enligt programmet förhåller det sig så att:

> Under det kommunistiska uppbyggets gång höjs rollen för sovjeterna, vilka är folkets allomfattande organisation, förkroppsligandet av dess enighet. I det att de förenar i sig drag av statlig och samhällelig organisation, framträder sovjeterna allt mer som samhälleliga organisationer med ett brett och direkt deltagande av massorna i deras verksamhet.[15]

Sovjeterna ska alltså både kvarstå och förstärkas men genom att den demokratiska kontrollen och massdeltagandet förstärks är detta också ett

närmande till den kommunistiska självstyrelsen.

På en punkt uttalar sig partiprogrammet och statsteoretiska och filosofiska texter klart och entydigt: rörande partiets ställning.

> Perioden för det utvecklade byggandet av kommunismen karakteriseras av den växande rollen och betydelsen för kommunistpartiet, som ledande och styrande kraft i sovjetsamhället[16]

Direkt ur programmet hämtar vi följande.

> Partiets höjda roll i sovjetsamhällets liv på dess nya utvecklingsetapp betingas av:
> — tillväxt i skala och komplexitet av det kommunistiska uppbyggnadsarbetets uppgifter, som fordrar en högre nivå av politisk och organisatorisk ledning;
> — höjande av massornas skapande aktivitet, inlemmande av miljontals nya arbetande i styrandet av statens ärenden och produktionen;
> — ytterligare utveckling av den socialistiska demokratin, höjande av de samhälleliga organisationernas roll, utvidgning av unionsrepublikernas och lokala organisationers rättigheter;
> — den växande betydelsen av den vetenskapliga kommunismens teori, dess skapande utveckling och propaganda, nödvändigheten att förstärka den kommunistiska fostran av de arbetande och kampen för att övervinna resterna av det förgångna i människornas medvetande.[17]

Man menar att staten förstärks men detta gäller huvudsakligen den tekniska och organisatoriska funktionen.[18] Demokratin utvecklas kvantitativt genom att tvångsapparaten alltmer överförs på samhällelig bas, likaså förstärks massornas medverkan på de sociala och kulturella områdena genom att funktioner socialiseras och det numerära deltagandet får en kraftig förstärkning. Detta fordrar emellertid, menar man, uppfostran och ledning för att en korrekt socialistisk linje ska följas. Partiet framträder som övervakare och i viss mån ersättare av statsapparaten. Även i det kommunistiska samhället kvarstår partiets ledande roll.

I teorin är det demokratin — både den representativa och den direkta — som måste ”allsidigt utvecklas och fulländas” för att ”skapa villkoren för den kommunistiska självstyrelsen”. Särskilt gäller det att höja de lokala organens betydelse.

> Utvecklingen av den socialistiska demokratin under perioden av övergång till kommunismen är förbunden med ytterligare utvidgning av de lokala nivåernas rättigheter ... Medlet mot överdriven centralism på det lokala planet är att upprätthålla bandet med massorna, att stödja sig på deras erfarenhet ... Den ytterligare utvecklingen av demokratin är förbunden med ständig höjning av de representativa organens roll.[19]

Sovjeterna tillsammans med organisationerna utgör grunden för den statliga och samhälleliga makten och förenar dessa två. Om organisationerna sägs:

> Överlämnandet av många viktiga statliga funktioner till de samhälleliga organisationerna — det är det kvalitativt nya, som kännetecknar den allfolkliga staten till skillnad från den proletära diktaturens stat.[20]

Massornas deltagande måste kvantitativt och i förhållande till rådande förhållanden uppenbart även kvalitativt få en ny betydelse.

> I den allfolkliga staten är det viktigt att bestämma nya vägar och former för de arbetande massornas deltagande i förverkligandet av statliga funktioner: deltagande i lagstiftning, i förvaltningen, i lagarnas tillämpning, i kontroll över lagarnas verkställande och över de statliga organens verksamhet.[21]

Dessutom

> . . . har den tid inträtt, då vidare möjligheter öppnats för ett konsekvent genomförande av val och utbytesprinciperna för alla ansvariga tjänstemän enligt folkets vilja.[22]

Det framhålls också att specialisternas särställning måste brytas genom ideologisk-politisk skolning och genom att arbetet organiseras så att en demokratisk kontroll blir realistisk. De statliga tvångsorganen kommer att försvinna, och det särskilda skikt av människor, som enbart sysslar med styrande uppgifter och tvångsuppgifter försvinner.[23]

Till den sistnämnda punkten görs dock reservationen att vissa ”tekniska specialister” måste bibehållas liksom ”så att säga professionella ledare, som ger den allmänna inriktningen för samhällsmekanismen”.[24] Det sistnämnda torde väl syfta på de högsta partiledarna.

Det som vid denna tid proklameras är verkligen i jämförelse med föregående år både radikalt, djärvt och nytt , d.v.s. det är i många fall en terminologi och ett synsätt, som hämtats från perioden omkring revolutionen, om än mindre pregnant och konsistent. Formuleringarna lämnar vanligen stort utrymme för tolkningar. Intressant är att man tycks avse ett nytt inflytande från medborgarna över själva förvaltningsapparaten. Den centralstyrda förvaltningshierarkin skulle genom val och kontroll ställas även under medborgarnas direkta påverkan. Det verkar otvetydigt att många partifunktionärer, jurister och filosofer ser dessa uttalanden och omfattande beskrivningar inte endast som ''skrivbordsprodukter'' eller högtidliga paroller utan att man uppfattar dem som handlingsprogram och vägledande radikala normer — både på kort och lång sikt.

Det kan redan här konstateras att det som sägs faktiskt har i någon mån betydelse för vad som verkligen sker — dock inte i större omfattning. Av en viss betydelse är framför allt: de samhälleliga organisationerna får lagstiftningsinitiativ, kamratdomstolarna återuppväcks, frivilliga folkmiliskårer upprättas; aktiven kring sovjeterna växer numerärt, uppgifter delegeras från verkställande organ till samhälleliga organ och individuella aktivister, de verkställande organen får en viss rapporteringsskyldighet; antalet organisationer växer kraftigt och de blir verksamma på nya områden.[25]

Det visar sig dock att radikala förslag, såsom verkliga val av folkrepresentanter, val av tjänstemän, motarbetande av specialistvälde och privilegier, kraftig nedskärning av byråkratin blir alltmer sällsynta.

De som verkligen hade en vision under denna period gjorde uppenbarligen ingen analys — eller en felaktig analys — av sovjetsamhället och vilka ekonomiska och politiska ingrepp, som var nödvändiga för ett förverkligande av de radikala åtgärderna. Måhända fanns viljan att genomföra omfattande reformer man man var inte beredd att ta de konsekvenser dessa skulle ha fått och som skulle ha inneburit en mycket genomgripande samhällsomvandling.

Ledarskiftet och den nya realismen

De vidlyftiga planer, som utarbetades under Chruščev, visade sig i konfrontation med verkligheten leda till nya svårigheter. Vi kan konstatera att den tendens till att delegera statsapparatens uppgifter till samhälleliga organ, till sovjetens deputerade och aktiv och till organisationerna stannar av och i stället ökar betoningen av att sovjeternas arbete förbättras.

Orsakerna antyds i sovjetlitteraturen vara att resultaten av Chruščevs experiment huvudsakligen blev kaotiska förhållanden — sovjetorgan och organisationer leddes från flera olika håll, deras uppgifter var oklara, folkets deltagande blev verkningslöst och resulterade endast i ytterligare förvirring och tvehågsenhet. Det är ganska uppenbart att Chruščev var oförmögen att bemästra den ekonomiska och politiska situationen under början av 60-talet. Antingen beror detta på att erforderliga följdreformer för att göra linjen framgångsrik inte förutsetts och inte kan accepteras eller att byråkratin inte vidgar demokratin på det sätt som fordras för att nå önskade resultat. Chruščevs svar på svårigheterna var försök att stärka den personliga makten och omfattande, men relativt misslyckade, experiment i fråga om ledning över parti och stat, i fråga om produktionshöjande ingrepp och i fråga om utrikes relationer.[26] Chruščevs fall 1964 bör sannolikt ses som en konsekvens av systemets krav på större ordning, noggrann reglering, klara ansvarsförhållanden och arbetsformer, d.v.s. det som kommer att kallas ”vetenskaplig styrning” och ”vetenskaplig organisering av arbetet”.

Chruščevs fall innebär få uttryckliga ideologiska förändringar. Det är just kravet på regelbundenhet, noggrannhet och sakkunskap som kommer att utmärka den nya ledningen. Man kan om man så vill kalla det för en byråkratisk försiktighet men man är sannolikt djupt medveten om nödvändigheten av ekonomiska reformer, administrativ decentralisering, ökad satsning på sociala förbättringar och en viss ökad medverkan av både elitgrupper och folket i beslutsfattande och verkställande.

Med de nya ledarnas inträde på scenen nedtonas för en tid användandet av termen ”hela folkets stat”. I stället betonas åter arbetarklassens ledande roll.[27] Vidare minskar kraftigt hänvisningarna till det kommunistiska samhället. Chruščevs optimism och voluntarism ersätts med en mera realistisk bedömning av läget, delvis mot bakgrund av den gångna periodens relativa misslyckanden. Som en anledning till att folkstaten nämns mindre ofta brukar ibland i väst anges kritiken från Kina och från kommunistpartier i andra länder. Man tar dock aldrig avstånd från begreppet folkstat eller riktar någon skarpare kritik däremot.[28]

Åren efter 1965 utmärks av en viss kritik av chruščevperiodens syn på utvecklingen och de aktuella uppgifterna i uppbygget av kommunismen. Det är dock framför allt tempot i utvecklingen och synen på problemens karaktär inte den långsiktiga inriktningen som kritiseras. Annorlunda kunde det knappast heller vara. De viktigaste teserna i fråga om hur vägen mot kommunismen såg ut var ju inskrivna i partiprogrammet. Man kan

inte tala om en enhetlig syn på hur aktuella uppgifter ska lösas, på den kommunistiska samhällsstrukturen och i vilket tidsperspektiv kommunismen bör ses. Som exempel på hur det kan låta kan återges några tankegångar ur en större monografi över den socialistiska staten av juristprofessorn A.P. Kositsyn.

Kositsyn konstaterar, att övergången till kommunismen

> är inte en momentan akt utan en komplex dialektisk process. Den får inte forceras på ett konstlat sätt. Den kan endast utvecklas efter uppkomsten av nödvändiga förutsättningar och inhämtande av praktisk erfarenhet. Alla förhastade slutsater — även i teoretiska generaliseringar — är här otillåtna och kan medföra skada. Emellertid är just sådant hastverk karakteristiskt för vissa juridiska och filosofiska arbeten.[29]

Vidare konstateras, att det har i partilinjen fastslagits att

> aktivt deltagande av varje vuxen människa i lösandet av dagliga samhälleliga och statliga frågor är omöjligt utan en ytterligare höjning av det materiella välståndet och tillväxt av hela folkets kultur.[30]

Kositsyn understryker ytterligare, att

> skapandet av materiell tillräcklighet för alla människor är det viktigaste villkoret för den socialistiska demokratins allt större fulländning.[31]

Kositsyn menar att den struktur, som finns för massdeltagande inte uppfyller de krav, som utvecklingen av den kommunistiska självstyrelsen ställer.

> Det kommunistiska uppbyggnadsarbetets praktik och folkets skapande kommer otvivelaktigt att utveckla nya och mera effektiva former för ytterligare utvidgning av massornas deltagande i styrelsen över statliga och samhälleliga ärenden.[32]

Än en gång betonar Kositsyn, att det fordras tålamod och, att samhället ännu inte är moget för kommunismen.

> Den process, varigenom statsmakten övergår i den samhälleliga kommunistiska självstyrelsen, är en komplicerad och långvarig process. Den upptar en hel historisk epok av övergång från socia-

lism till kommunism och fullbordas först då samhället mognar för självstyrelse.[33]

Till sist framhåller Kositsyn, att kampen mot byråkratin är ett långtifrån övervunnet problem samt, att problemet att upphäva motsättningarna mellan nationaliteterna är ett svårare problem än att avskaffa klasserna. För närvarande, menar Kositsyn, måste staten förstärkas.

> Samtidigt som partiet skjuter uppgiften att ytterligare utveckla den socialistiska demokratin i förgrunden, sammankopplas denna med nödvändigheten av att befästa den statliga maktens institut, alla organ i den socialistiska staten.[34]

Texten utmärks inte av någon större originalitet eller klarhet. Det intressanta i den ligger i den vaga pessimismen och oviljan att analysera utvecklingen. Man kan kanske tillspetsat säga att Kositsyn menar att de aktuella problemen ligger i de byråkratiska missförhållandena, i folkets likgiltighet och i de nationella motsättningarna. Det finns ingen möjlighet att urskilja kommunismen för närvarande och då den kommer (''efter en hel historisk epok'') så kommer den att ta sig former, som är omöjliga att ana sig till. Det man nu måste inrikta sig på är att höja levnadsstandarden och ''stärka statens alla organ''.

Vi kan avslutningsvis slå fast följande teser i den sovjetiska statsdoktrinen. Sovjetunionen befinner sig i ett fullt utvecklat stadium av socialismen och har inlett processen att omforma socialistiska samhällsförhållanden till kommunistiska, att ersätta statliga tvångsmedel med samhälleliga. Staten måste förstärkas på innevarande stadium. Detta förstärkande innebär i första hand en demokratisering, en bred folklig kontroll och massdeltagande i statens styrelse. Samtidigt överförs statliga funktioner på social bas inom sovjeterna eller till organisationerna. Massaktiviteten och de väldiga uppgifterna att uppfostra massorna i kommunistisk anda, skapa den kommunistiska människan kräver att partiets ställning stärks. Det är partiet som är huvudansvarigt för att motsättningar av icke - antagonistisk karaktär löses i enlighet med arbetarklassens och folkets intressen och att samhället går vidare mot kommunismen. Sådan är den officiella synen.

5.1.3 Sammanfattning och kommentar.

Partiledningen har med avstaliniseringen ett behov av att markera att ett nytt skede har inletts, att återknyta till leninismen och samtidigt revitalise-

ra perspektivet mot kommunismen. Det kan här röra sig om en vilja hos Chruščev[35] och många andra ledande partifunktionärer att finna en ny ansats. Viktigt är också behovet att legitimera det nya ledarskapet hos massorna och att nå en viss aktiveringseffekt. Det sistnämnda gäller inte så mycket en politisk mobilisering som att möjliggöra en viss decentralisering och avlastning från statsapparaten till ett arbete på frivillig, oavlönad basis. Liberaliseringen, och den därmed följande nedtrappningen av repressaliesystemet och terrorn, måste kompletteras med stimulans i nya former — ideologiska och politiska och, vilket får allt större betydelse, ekonomiska. Man söker också nya vägar att ge massorna möjligheter att delta i olika delar av statsstyrelsen. Således blir utmålandet av det nya stadiet som ett steg på vägen mot kommunismen och skapandet av en bild av massmobilisering och demokratisering den ideologiska ram inom vilken man försöker att skapa ny aktivitet och injicera nytt liv i det byråkratiska stalinsamhället. Det bör kanske också tilläggas att strax före den 22:a partikongressen inleds i Kina ”det stora språnget”, vilket där betecknas som en direkt övergångsfas till det kommunistiska samhället.[36] Möjligen kan detta ha uppfattats som en utmaning på sovjetiskt håll.

Med beteckningen folkstat vill man alltså markera att harmoniseringen av samhället nått det stadium där ingen klassmakt längre är nödvändig. Termen proletariatets diktatur var tidigare svår att ge ett bestämt innehåll. Makten direkt hos det arbetande folket ersattes ju på ett tidigt stadium efter revolutionen med partiets diktatur. Då man talar om proletariatets diktatur blir således innebörden att staten står i arbetarklassens tjänst genom styrning och kontroll från klassens avantgarde — kommunistpartiet, att den förda politiken tjänar arbetarklassens intressen och är riktad mot en pånyttfödelse av de gamla härskande klasserna. Med en sådan definition var det logiskt att överge begreppet. Resterna av den gamla tsaristiska överklassen hade försvunnit och därmed fanns inte heller någon att utöva diktatur mot.[37] Det kan sägas vara fråga om en anpassning till den ideologiska tesen om klassharmonin. En annan möjlig aspekt är att man nu i hög grad vill prioritera expertis och stärka ställningen för byråkratin och teknokratin. Folkstaten gör det möjligt att göra sig fri från sociala överväganden och i stället betona att vägen mot kommunismen fortsättningsvis inte är en politisk fråga, dvs. en fråga om kamp mellan olika klassintressen utan en vetenskaplig, teknisk planläggning och utveckling i allas intresse. Kritiken från kinesiskt håll i detta sammanhang förtjänar i hög grad att beaktas även om betoningen där av byråkratins, den nya härskande klassens medvetna kamp för att slå vakt om sina intressen säkerli-

gen är överdriven.

Samtidigt med den nya statsbeteckningen ändras benämningen på kommunistpartiet från arbetarklassens parti till hela folkets parti. Vi kan utifrån vissa uttalanden sluta oss till att begreppen väckte, och antogs med, en viss kritik.[38]

Proklamerandet av folkstaten och utarbetandet av planen för övergång till kommunismen är betydelsefulla moment därigenom att de dels ger en tolkning av innebörden av ''statens bortdöende'' och en precisering av det kommunistiska samhällets karaktäristika, dels innebär att en strategi presenteras för övergången till detta samhälle. För första gången sker en sammanfogning på ett nationellt — och även internationellt[39] — plan av en konkret verklighet och taktiska målsättningar i perspektivet mot kommunismen.

Är det en marxistisk-leninistisk modell man följer? Vi kan säga så mycket att strategin vilar tungt på påståendet att inga väsentligare intressemotsättningar finns och att den vidare utvecklingen till kommunism sker genom gradvisa reformer. Vår tidigare framställning har emellertid visat att sovjetsamhället uppvisade många typer av motsättningar. Framför allt är byråkratins ställning som i olika avseenden ett privilegierat skikt — eller en ny härskande klass — med monopol på allt ekonomiskt och politiskt beslutsfattande av principiell betydelse. Vi kan inte heller tala om någon kontroll från folket över beslutens innehåll (i varje fall inte på makronivå), möjligen i någon mån över deras verkställande. Här kan inte närmare behandlas de olika sociala, klassmässiga intressen, som förekommer inom och mellan byråkratin, teknokratin och folket.[40] Men det måste framhållas som en grundläggande svaghet, oförenlig med marxismen-leninismen, att inga försök görs att analysera dessa motsättningar.[41] Det är automatiken i utvecklingen som betonas. Hela systemets karaktär, planhushållningen och kommunistpartiets ledande roll anses garantera en progressiv utveckling. Påfallande är att man understryker alltjämt arbetarklassens ledning men man gör endast ytliga antydningar om vad den innebär och hur den ska göras verkningsfull inom statsapparaten, inom planeringen och inom produktionen. Tillvaratagandet av arbetarklassens intressen blir hela tiden så att säga beroende av att de ledande inom byråkratin verkligen strävar efter att i första hand tillvarata dessa intressen även då de konfronteras med byråkratins egenintressen.

5.2 *Sovjeterna och demokratiseringen. Problemet.*

Det problem vi fortsättningsvis kommer att behandla är vilka uttryck demokratiseringen av sovjeternas arbete tar sig i praktiken. Det är i första hand fråga om deras representativa karaktär och vad inslagen av direkt demokrati faktiskt innebär. För att klargöra dessa moment måste vi givetvis även beröra omgivande strukturer — framför allt partiet och den centrala statsmakten — och relationerna till dessa strukturer.

Som tidigare framgått är det nödvändigt att i analysen skilja mellan sovjetens två delar — exekutivkommittén och sovjetsessionen. Exekutivkommittén är nedersta länk i den hierarkiska förvaltningsapparaten och som sådan viktigaste instans för förvaltningsbesluten. Sovjetsessionen och dess organ tillskrivs en kontrollerande funktion med avseende på själva förvaltningsverksamheten men har dessutom andra viktiga uppgifter inom framför allt mobilisering och informationsförmedling. Den lokala sovjeten bör för att förstås betraktas både i det vertikala ledet, d.v.s. som centralmaktens utlöpare och i det horisontella ledet, dvs. i förhållandet mellan sovjetens olika organ och i relationen till befolkningen.

En heltäckande undersökning måste besvara en rad frågor. Följande frågor kan uppställas för det vertikala ledet med exekutivkommittén i fokus. Kommer de lokala sovjeterna att få utstäckta befogenheter? Kommer eventuella nya befogenheter att motsvaras av reella möjligheter att utnyttja dessa befogenheter — får man till exempel personella och materiella resurser i ny omfattning till sitt förfogande; får men erforderligt politiskt svängrum; sker en väsentlig nedskärning av centralt fattade beslut och direktiv?

För det horisontella ledet, som gäller sovjeten i sin helhet, med sessionen i fokus, kan följande frågor ställas. Var och hur inom sovjeten kommer besluten att fattas? Blir den originära instansen inom sovjeten — sovjetsessionen — ett maktorgan mer än till namnet; hur kontrolleras och underordnas i så fall exekutivkommittéerna; vilka uppgifter förskjuts från exekutivkommittén till de deputerades organ under sovjeten? Vilka statliga funktioner läggs över på samhällelig bas?

För det tredje blir följande frågor relevanta i det horisontella led, som gäller sovjetens förhållande till befolkningen. Hur garanteras att de deputerade — folkrepresentanterna — verkligen förmedlar och arbetar för folkets/väljarnas intressen och enligt deras ”instruktioner”? I vilka former kontrolleras de deputerade av sina väljare och hur ställs de till ansvar?

Vidare måste studeras hur mobiliseringen sker. Vilka sociala grupper

utgör aktiven, i vilket avsnitt av beslutsprocessen kommer de in, vilken karaktär har deras deltagande? Kan man tala om verkliga möjligheter att påverka beslut och verkställande eller rör det sig enbart om en avlastning av tidsödande och kostnadskrävande rutinarbete från statsapparaten? För att kunna tala om en verklig demokratisering och stärkande av folkmakten måste man kunna tala om substantiella, inte enbart rent formella, förändringar härvidlag. Det är också sådana förändringar i demokratisk riktning, som man säger sig genomföra.

Den grundläggande problematiken är vad demokratiseringen har inneburit, om någon påtaglig förstärkning av folkligt inflytande har ägt rum. Om så inte är fallet finns alternativa tolkningar: att någon sådan ''folkmakt'' över huvud taget inte ingår i den sovjetiska demokratimodellen och ''kommunismen'', att samhällsförhållandena lagt strukturella hinder i vägen, att utvecklingen går mycket långsamt men visar tendenser till en reell demokratisering. Dessa problem kommer att granskas men naturligtvis görs inga anspråk på att ge uttömmande svar.

Jag kommer att behandla dessa problem genom att först redogöra för sovjetsystemets vertikala struktur, närmare redovisa de lokala sovjeternas beroende av och samarbete med högre organ inom statsapparaten samt partiets ledning över sovjeterna. Därefter granskas de vid 70-talets början antagna lagarna för de lokala sovjeterna och i samband därmed de aktuella problemen i sovjeternas förvaltningspraktik, som är förknippade med decentraliseringsförsöken och utgör en del av bakgrunden till den nya lagstiftningen. I därpå följande avsnitt tar jag upp sovjeternas arbetsformer, verksamhetens omfattning och organisering samt deltagande och aktivitetsproblem. Som avslutning behandlas de deputerades ställning och deras förbindelser med väljarna — vissa aspekter av valsystemet och representativitetstanken studeras och analyseras.

Min ambition har inte varit att behandla förvaltningsorganens organisation och verksamhetsformer. En sådan undersökning har delvis redan gjorts av D.T. Cattell i boken Leningrad: A Case Study of Soviet Urban Government. Jag avser uteslutande att kartlägga relationerna till överordnade organ och därmed deras plats i den vertikala förvaltningsstrukturen. Detta är huvudsakligen avsett att utgöra en kompletterande del till det som utgör tyngdpunkten i framställningen: undersökningen av vad den s.k. demokratiseringsprocessen har inneburit för de lokala sovjeternas del och vilka reella funktioner de innehar.

5.3 *Sovjetsystemets vertikala struktur*

Sovjetsystemets grundstruktur, de olika centrala och lokala nivåerna och det principiella förhållandet mellan dem har bevarats intakt sedan stalintiden eller t.o.m. sedan 20-talet. Det är den demokratiska centralismen som är den organisatoriska grundprincipen. Demokratisk centralism är dock ett tänjbart begrepp som tolkats på många olika sätt.[42] Det är väl inte heller principens definition utan snarare hur den tillämpas från fall till fall, som är intressant. Generellt är den demokratiska centralismen den organisationsprincip, som gäller för relationerna mellan nivåerna inom olika strukturer och för relationerna inom olika organ och organisationer. Dess kärnpunkt är den riktiga avvägningen mellan central ledning och lokalt beslutsfattande men den menas även vara avgörande för förhållandet mellan t.ex. kollegialitet och enmansstyre. Med hänvisning till den demokratiska centralismen kunde under stalintiden en maximal centralisering genomföras på vissa områden men det är naturligtvis också teoretiskt möjligt att genomföra en decentralisering och demokratisering med hänvisning till samma princip. Det man strävar efter att uppnå och som man menar sig kunna finna med strikt vetenskapliga metoder är ''den optimala varianten''. Ett utslag av demokratisk centralism är att alla beslut kan upphävas av överordnade organ. En motivering kan vara att beslutet i sig är ''odemokratiskt'', d.v.s. strider mot folkets bredare intressen. På denna punkt har kritik framkommit, i vilken menas att ett beslut ska kunna upphävas endast om det är lagstridigt eller överskrider det beslutande organets kompetens.[43] Det brukar också framhållas att sovjetstaten är ett centralistiskt system. Inom detta kan besluten centraliseras eller decentraliseras. Begreppet decentralisering kritiseras och vissa författare framhåller att det är mera adekvat att tala om ''utveckling av den demokratiska centralismens princip''. Oavsett det bristfälliga i begreppet decentralisering kommer vi att begagna detta i fortsättningen.

Decentraliseringstendenser

Den ovan skisserade ekonomiska och politiska situationen efter Stalins död leder till en viss omfördelning av förvaltningsuppgifter mellan centrala och lokala nivåer i den ekonomiska apparaten och förvaltningsapparaten. Huvudtendensen är en ''decentralisering'' eller, som det också kallas i sovjetiska texter, en ''dekoncentration''.[44] Vi kan inte sluta oss till att decentralisering också innebär en demokratisering men onekligen tycks det

vara en förutsättning för större inflytande från befolkningen.

I ett sovjetiskt verk framhålls också detta på följande sätt:

> . . . det är exempelvis omöjligt att samtidigt förstärka graden av centralisering av styrelsen inom någon bransch och utvidga demokratismen, dvs. höja de lokala länkarnas roll i det givna systemet. Om graden av centralisering höjs, så medför detta med nödvändighet en inskränkning av de demokratiska grunderna, ty förstärkandet av centraliseringen betyder inget annat än en överflyttning av kompetens nedifrån och uppåt, från lägre organ till högre.[45]

I samma arbete och i samband med detta noteras följande:

> Erfarenheten visar, att vid en hög grad av centralisering blir den förhärskande arbetsmetoden i styrningen av underordnade organ utfärdandet av order, som måste oförbehållsamt verkställas och som inte får underkastas någon bedömning.
>
> Utvidgningen av de lokala nivåernas rättigheter, höjandet av deras roll, utvecklingen av deras initiativ förändrar också väsentligt ledningsstilen. Då kommer inte den rena ordergivningen och kommenderingen i första hand utan i stället det eftertänksamma och omsorgsfulla organisatoriska arbetet.[46]

Det skall dock redan här påpekas att en decentralisering till förmån för de verkställande organens beslutsfattanderätt inte behöver betyda något större inflytande från befolkningen, d.v.s. att detta är inte i sig en demokratiseringsåtgärd. Demokratiseringen kräver även att sovjetssessionen ökar sitt inflytande eller sin kontroll över exekutivens organ och att medborgarna kan få ökat inflytande över sovjetsessionen eller eventuellt direkt gentemot exekutivkommittén. Det är också en fråga om till vilken nivå i sovjetsystemet, som decentraliseringen sker. Att exempelvis föra ned beslut till republik- eller oblastnivå torde inte öka möjligheterna till inflytande underifrån i nämnvärd grad. Däremot finns givetvis genom decentraliseringen möjligheten att man genom bättre information och styrmöjligheter kan tillgodose önskemål om bättre bostäder, service, kommunikationer etc. Det är sannolikt mest realistiskt att se decentraliseringen som ett försök att förbättra effektivitet inom förvaltningen och ledningen av produktionen samt att skapa möjligheter att bättre tillgodose de sociala behoven.[47] Det hävdas sällan från sovjetiskt håll, att det skulle vara en i första hand ideologisk fråga i meningen att styrelsen genom folket skulle vara ett riktmärke i denna process. De utökade befogenheterna karakteriseras i ett sovjetiskt arbete i tre punkter:

a) decentralisering av förvaltningsområden och förvaltningsgrenar;
b) utökning av antalet ärenden, som blir föremål för decentraliserat beslutsfattande;
c) längre gående rättigheter att fatta beslut med avseende på tidigare förvaltningsområden.[48]

Vi kan dela upp processen i två perioder: 1955—64 (Chruščevs fall) och 1964 och framåt.

I den första perioden — under chruščevregimen — ligger de mest markanta förändringarna i utvidgningen av delrepublikernas och de högsta lokala sovjeternas (*kraj, oblast*) kompetensområde. För de lägre sovjeternas del är utvecklingen tvetydig. Å ena sidan tilldelas dessa vissa rättigheter inom bostadsförvaltning och inom den sociala-kulturella sektorn men å andra sidan förlorar de betydelse inom ledningen för industrin och jordbruket. På det industriella området inrättas ett sovnarchozsystem, som visserligen innebär en slags decentralisering av beslutsfattandet men ställt utanför sovjetens kompetens och medverkan.[49] Inom jordbruket inrättas 1962 speciella jordbruksförvaltningar, som fråntar räjongsovjeterna alla ledande befogenheter och i stället läggs dessa högre upp i hierarkin.[50] Situationen karakteriseras senare som präglad av den felaktiga teorin om sovjeterna som endast förvaltare av bostäder och kommunal service.[51]

Utvecklingen efter Chruščevs fall kännetecknas särskilt av vissa nya befogenheter för och aktivering av de lägre nivåerna i det lokala sovjetsystemet. Sovnarchozerna avskaffas och småindustrier ställs åter under de lokala sovjeterna, men i ''betydligt mindre'' skala än före reformen.[52] Samtidigt utvidgas sovjeternas andel av bostadsfonden och bostadsbyggandet[53] och av den kommunala servicesektorn. Parallellt förstärks de lägre sovjeternas budget.[54] Räjongsovjeterna återfår sina uppgifter i ledningen av jordbruket.[55] Sovjeternas rättigheter utsträcks i ledningen av underordnade företag, samordning av medel för sociala ändamål och kontroll av icke-underordnade företag.[56] Inom det som i Sovjetunionen brukar kallas den politiska förvaltningen (polisväsendet, domstolarna, försvaret, utrikespolitiken) får de lokala sovjeterna 1965 en ny funktion då inrikesministeriets lokala avdelningar ställs under dubbel subordinering.[57] Processen sker dock i praktiken mycket långsamt och under betydande motstånd eller i varje fall passivitet från ministerier, företag och överordnade sovjeter.[58]

De lokala sovjeternas förhållande till överordnade organ.

Det finns alltså tendenser till stärkande av de lokala sovjeternas befogenheter och deras ''materiella-finansiella bas''.[59] Samtidigt understryks, enligt vad som ovan sagts, att det inte kan vara fråga om någon absolut ''decentralisering''. Vi ska kort karakterisera ledningen uppifrån och i vilka former den sker.

För det första kan konstateras att plan och budget för de lägre nivåerna ingår i de högre nivåernas motsvarigheter och grundar sig på kontrollsiffror uppifrån. Det är alltså en obetydlig del av de medel, som står till sovjetens förfogande, som kan användas ''fritt''.[60] Som ett led i försöken att stimulera de lokala enheternas initiativkraft ingår dock att intäkter eller besparingar utöver planmålen för de lokala företagen ställs till sovjetens eget förfogande.[61] Detta ligger i linje med den generella inriktningen att övergå från administrativ styrning till utnyttjande av ekonomiska mekanismer för att leda samhället i önskad riktning.[62]

För det andra står de lokala sovjeterna under kontinuerlig kontroll och ''vägledning'' från såväl de högsta sovjeterna för hela unionen och republikerna som i synnerhet från närmast överordnade lokala sovjeter. Styrningen från de centrala nivåerna sker främst genom lagstiftningen. Såväl för sovjetens olika förvaltningsområden som beträffande plan och budget är det, som regel, delrepublikernas högsta sovjeter som antar mera precisa lagar för de lokala enheterna, naturligtvis i överensstämmelse med lagarna för unionen.[63] Det understryks att i de högsta sovjeternas behandling av frågor, som rör de lokala sovjeterna, medverkar representanter för dessa i olika former. Dels återfinns de deputerade i unionens högsta sovjet och i delrepublikernas högsta sovjeter ofta även som deputerade i de lokala organen eller som anställda vid dessas exekutivkommittéer,[64] dels, utses representanter från sovjeterna, vanligen ordförandena i exekutivkommittéerna, som medlemmar i t.ex. lagutskotten vid utarbetandet av viktigare lagförslag.[65] De lokala intressena menas även tillgodoses genom de regelbundna rapporter och den statistik, som skickas från lägre nivåer till centrala myndigheter.[66] Det kan noteras att högsta sovjeterna på unionell nivå och republiknivå hela tiden stärker sitt inflytande över, ägnar mera uppmärksamhet åt att behandla lokala problem och att ta upp och vidarebefordra positiva exempel på lösningar av lokala problem.[67] De högsta sovjeternas presidia organiserar också studier för ansvariga deputerade från de lokala sovjeterna.[68]

Betraktar vi slutligen förhållandet mellan de lokala nivåerna så kan vi

konstatera att i den sovjetiska litteraturen betonas de närmast överordnade nivåernas ledning över de lägre mycket starkt.[69] Detta gäller både den ''principiella'' ledningen på alla områden och den direkt ingripande i sovjeternas arbete.[70] Även här konstateras: ''På sista tiden finns en märkbar tendens till förstärkning av ledningen från högre organs sida gentemot lägre sovjeter''.[71] Det är vanligt att ordförande i sovjeter på lägre nivåer väljs som deputerade och till och med medlemmar i exekutivkommittéerna även på högre nivå.[72] Bland andra former för ledning och samarbete mellan de olika nivåerna kan nämnas deputerades rätt att närvara och yttra sig vid lägre sovjeters sessioner, exekutivkommittéernas och kommissionernas hänvändelser till lägre nivåers motsvarigheter för redovisning av arbetet med fattade beslut, rapporter från lägre sovjeters exekutivkommittéer vid exekutivkommitténs eller sessionens sammanträden.[73]

Det ska poängteras att kommunikationerna mellan olika nivåer sköts i allt väsentligt genom exekutivkommittén. Detta uppmärksammas i den sovjetiska litteraturen som något icke tillfredsställande. Sålunda sägs:

> Praktiken med ledning från sovjeternas sida huvudsakligen genom lägre exekutivkommittéer sänker de representativa organens roll, ty i detta fall reduceras deras funktion till att bistå sina verkställande kommittér i deras uppfyllande av överordnade sovjeters uppdrag och till kontroll över förverkligandet av det angivna.[74]

5.4 De lokala sovjeterna som förvaltningsorgan.

Som lokala sovjeter räknas sovjeterna för *oblast/kraj,* räjonger, städer, småsamhällen[75] samt sovjeterna för s.k. autonoma oblast och nationella kretsar. Deras struktur är homogen. Sovjetens plenarsammanträde — sovjetsessionen — väljer formellt exekutivkommitté och bildar utskott (ständiga kommissioner). Vid exekutivkommittén arbetar ett varierande antal avdelningar och styrelser med anställd teknisk personal och expertis till sitt förfogande. Under 50- och 60-talet har förändringar skett i två riktningar, dels har sessionen övertagit vissa beslutsfunktioner, dels har sovjetens egna organ[76] aktiverats och nya organisatoriska former upprättats för de deputerades arbete med förvaltningsfrågor, för kontakter med väljarna etc. samt för att knyta allmänheten till exekutivkommitténs eller sovjetorganens arbete individuellt eller kollektivt, direkt eller i aktivistgrupperna, som expert eller som ''vanlig'' ansvarskännande medborgare.

I partiprogrammet betonas de ständiga kommissionernas växande uppgifter.

> Till de lokala sovjeternas ständiga kommissioner måste gradvis överföras ett allt större antal frågor, som nu befinner sig under kompetensen för styrelser och avdelningar vid exekutivkommittén.[77]

I huvudsak samtliga deputerade har säte i någon av de ständiga kommissionerna. Som sovjetens organ vid sidan av kommissionerna fungerar grupper och råd av deputerade. Denna organisationsform, som tidigare förekom under 20-talet och i början av 30-talet, återupplivades omkring 1960. Dessa organ är verksamma på arbetsplatser och i bostadsområden och innefattar deputerade på olika nivåer i sovjetsystemet.

Exekutivkommittén, som tidigare var det helt dominerade och ofta enda fungerande organet, har fått att ta hänsyn till en rad organ. Dessa har teoretiskt till uppgift att stödja *och* kontrollera det verkställande organet. I själva verket (av skäl, som vi ska gå in på senare) har ledningen stannat hos exekutivkommittén och kontrollen till stor del stannat på papperet. Ett försök att avlasta exekutivkommittén och att stärka allmänhetens deltagande var inrättandet av oavlönade, frivilliga former för direkt deltagande i kommitténs arbete. Bland dessa kan nämnas: samhälleliga kommissioner och råd, byråer, oavlönade instruktörer och inspektörer.[78]

Sovjetsessionen — sovjeten in pleno — betraktas som den överordnade instansen. Det är vid sovjetsessionen, som verksamhetsrapporter ska framläggas av sovjetens egna organ och de verkställande organen och vid dessa fungerande avdelningar och styrelser. I princip ska alltså sovjetens totala verksamhet redovisas och bedömas vid sessionen.

Vi kommer senare att ta upp den faktiska innebörden och omfattningen av demokratiserings och aktiveringsformer för sovjetorganens arbete och sovjetens totala verksamhet. Först skall redovisas och diskuteras huvudinnehållet i de lagar för de lokala sovjeterna, som antogs omkring 1970 och som gav uttryck för i vilken riktning, som de lokala sovjeternas arbete skulle utvecklas.

5.4.1 Kompetens och resurser.

1968 antogs lagar för by- och småortssovjeter, 1971 antogs lagar för räjong-, stads-, och stadsräjongsovjeter. Därmed hade för första gången bestämmelserna om dessa sovjeters kompetens och arbetsformer fått ka-

raktär av lag. Detta vittnar om vikten man lägger vid att förbättra de lägre sovjeternas arbete. Det visar också, vilket öppet erkänns i sovjetlitteraturen, att tidigare beslutade befogenheter ofta stannade på papperet.

Två stadgar antagna av partiets centralkommitté visar på vilket plan svagheterna i sovjeternas arbete ligger, enligt partiuppfattningen, och i vilken riktning man kan vänta sig förändringar. Den första stadgan ''Om de lokala arbetardeputerades sovjeter i Poltava oblast'' antagen 16.11.65 behandlar bristerna i Poltavasovjeternas arbete men den kritik, som framförs, är inte avsedd att drabba endast dessa utan måste, både på grund av sitt innehåll och på grund av att det är det högsta politiska organet — centralkommittén — som står för stadgan, betraktas som en generell kritik. Vi skall i det följande ta upp några viktiga punkter i stadgan.

Det är framför allt sovjeterna i räjonger, småsamhällen och byar som kritiseras. För det första, konstateras det, är sovjeternas ledning och kontroll över produktionen, särskilt jordbruket, svag och bristfällig. Vidare ägnar sovjeterna i området otillräcklig uppmärksamhet åt ''byggandet av bostäder och sociala-kulturella objekt''. En grundläggande orsak till bristerna sägs vara att ''det organisatoriska arbetet'' inte motsvarar de givna uppgifterna. Detta innebär att

> de lokala sovjeternas exekutivkommittér bedriver sitt arbete åtskilt från massorna, för en svag kamp med byråkratismen, ägnar sig i överdriven grad åt sammanträden.

''En betydande del av besluten stannar på papperet''. Sessionerna förbereds dåligt och genomförs på ett formalistiskt sätt. De ständiga kommissionerna ''kommenderas'' av exekutivkommittéerna. Slutligen angrips de lokala partiorganens sätt att leda verksamheten. Partiet blandar sig i sovjetens administrativa verksamhet, organen ersätts av partiet ''då det gäller att lösa ekonomiska och andra frågor''. Partigrupperna i sovjeterna uppfyller inte de funktioner, som uppställs i partistadgan. För att förbättra situationen fastslås bland annat att ''massarbetet'' måste förbättras, att vid sessionerna måste tas upp och diskuteras aktuella frågor ''inom utvecklingen av ekonomi, kultur och service'', att de ständiga kommissionerna måste aktiveras, att besluten måste förberedas bättre och verkställandet få en effektiv kontroll. Särskilt är det partiets ansvar att öka sovjeternas aktivitet och ''bereda dem möjlighet att självständigt lösa alla frågor, som ingår under deras kompetens''.[79]

Det är uppenbart att kritiken riktas mot exekutivkommittén och partiorganen. Detta är också helt naturligt och de enda organ, som kan kritise-

ras på ett meningsfullt sätt. Det är ett öppet erkännande av att det är där beslut kan fattas och initiativ kan tas till förbättringar såväl i fråga om egna arbetsformer och arbetsuppgifter som i fråga om sessionens arbetsformer, teman för överläggningar, överläggningarnas karaktär etc. och sovjetorganens arbetsformer, kontrolluppgifter och mobiliserande verksamhet.

Den andra stadgan, antagen 11.3.67, ''Om förbättring av arbetet i de arbetardeputerades sovjeter i byar och småsamhällen'', betonar dessa sovjeters stora betydelse genom sin omfattning och genom sina uppgifter ''i det ekonomiska och sociala-kulturella uppbyggnadsarbetet, anslutningen av folkets massor till styrelsen av statens ärenden''. Kritik framförs av bristerna i det konkreta beslutsfattandet, i organiserandet av verkställande och i förmågan att få med bredare grupper i arbetet, ''särskilt ur intelligentian på landsbygden''. Funktionerna i förhållandena till jordbruksenheter och industriföretag ska uppfyllas ''inte genom inblandning i produktionsverksamheten, utan genom att organisera kontroll över att lagar och beslut från högre organ'' efterlevs, att planer och andra skyldigheter inför statens uppfylls, genom att ''det organisatoriska arbetet bland befolkningen'' intensifieras och att ''de deputerades roll i produktionskollektiven höjs på allt sätt''. Ytterligare två punkter betonas: att kvalifikationerna hos framför allt ordförande och sekreterare i sovjeten höjs och att de ständiga kommissionernas verksamhet förbättras.[80]

Åter är det exekutivkommittén, som är adressat, i mindre grad denna gång partikommittéerna (vilket inte hindrar att det ändå är dessa som förväntas ta initiativ i enlighet med vad som påbjuds). Man kan förmärka en förskjutning av tonvikten i budskapet mot en större satsning på mobilisering inom produktionen och den ekonomiska förvaltningen, dvs. förbättring av kontrollen över företagens och jordbruksenheeternas arbete enligt planmål och andra centrala direktiv. Där finns också en ny betoning av de enskilda deputerades uppgifter inom denna verksamhet.

För att förbättra sovjeternas arbete på, enligt direktiven, främst den ekonomiska och sociala-kulturella sektorn ger centralkommittén i uppdrag åt ''de centrala och republikanska organen att studera frågan om utvidgandet av rättigheterna och förstärkandet av den materiella-finansiella basen'' för sovjeterna i byar och småsamhällen.[81] Som ett led i detta arbete ingår antagandet av de ovan nämnda lagarna.

5.4.2 Lagarna.

Lagarna gäller dels alla de lägsta sovjeterna — byar, småsamhällen, små

städer och räjonger i större städer, dels större städer, direkt underordnade oblast och krajsovjeterna, och landsbygdsräjonger.

Följande moment ingår i lagarna:
1) Grundprinciperna för sovjeternas bildande och verksamhet.
2) sovjeternas rättigheter och skyldigheter,
3) organisationen av sovjeternas arbete, med bestämmande av sessionens, exekutivkommitténs, de ständiga kommissionernas, de individuella deputerades och allmänhetens roll i arbetet.[82]

Grundprinciperna för arbetet.
I lagarna för stadssovjeterna fastslås att dessa

> leder det statliga, ekonomiska och sociala-kulturella uppbyggnadsarbetet på stadens / räjongens territorium, godkänner stadens/ räjongens folkhushållningsplan och budget, förverkligar ledning över verksamheten vid sovjeten underställda förvaltningsorgan, företag, institutioner och organisationer (. . .), tryggar iakttagandet av lagarna, bevarandet av den statliga och samhälleliga ordningen, medborgarnas rättigheter, medverkar till förstärkandet av landets försvarsmakt.[83]

Vidare koordinerar och kontrollerar sovjeten verksamheten inom alla institutioner och företag av lokal karaktär samt kontrollerar arbetet vid alla företag, institutioner och organisationer, som inte är underställda sovjeten. Koordineringsfunktionen för icke underordnade företag. etc,preciseras i bylagarna till att gälla ''verksamheten inom det sociala-kulturella området och området för daglig service till befolkningen''.[84] Sovjeten samarbetar med de samhälleliga massorganisationerna vid institutioner och företag och leder det arbete som bedrivs av ''organisationerna för samhällelig självverksamhet''.[85]

Rättigheter och skyldigheter.
Bland de mera betydelsefulla rättigheterna och skyldigheterna kan nämnas: godkännande av planen för ekonomiskt och socialt-kulturellt uppbyggnadsarbete och de produktions-finansiella planerna för underordnade företag och institutioner; godkännande av budgeten, fördelning av budgetmedel på olika poster; ledning av underställda företags arbete,

tryggande av dessas produktions- och finansieringsplaner; granskning av och förslag till överordnad sovjet om områdets fysiska planering; ledning av den underordnade bostadskommunala verksamheten och utbyggnad av service; fördelning av bostadsresurserna; i samarbete med fackföreningarna övervakning av att arbetslagstiftning och arbetarskyddslagar följs; utdömande av administrativa sanktioner för brott mot den allmänna ordningen, för nedsmutsning, brott mot miljölagstiftningen etc., inhibition av även icke underordnade företags och institutioners olagliga beslut inom områden som utnyttjande av mark, naturvård m.m.[86]

Organiseringen av sovjetens arbete.
De frågor som behandlas av sovjeten kan efter det organ, som normalt fattar beslut, uppdelas i två grupper: de frågor som tillhör sovjetens ”exklusiva kompetens”, det vill säga de frågor, i vilka besluten måste fattas vid sovjetsessionen och de frågor, där exekutivkommittén vanligen är beslutande organ. Generellt gäller att

> exekutivkommittén (...) granskar och beslutar i de frågor, vilka hänför sig till sovjetens ledning, med undantag för de frågor, som (...) måste granskas och beslutas enbart på sovjetens sessioner.[87]

De frågor, där beslut måste fattas vid sessionen, har utökats under senare år och innefattar bland annat:

— val av exekutivkommitté och förändringar i dess sammansättning,
— bildande av avdelningar vid exekutivkommittén och godkännande av dess chefer,
— bildande av kommittén för folkkontroll, godkännande av dess sammansättning,
— godkännande av perspektiv- och årsplaner för områdets ekonomiska och sociala-kulturella utveckling,
— godkännande av planerna för behandling och verkställande av väljarnas instruktioner,
— fattande av beslut rörande deputerades interpellationer,
— godkännande av budget och rapport om dess verkställande,
— godkännande av exekutivkommitténs beslut om användande av insparade medel,
— granskning av generalplanen och överlämnande av denna för godkännande vid överordnad sovjet.[88]

Exekutivkommittén skall väljas vid sessionen och består uteslutande av sovjetens deputerande. Exekutivkommittén ”leder det statliga, ekonomiska och sociala-kulturella uppbyggnadsarbetet på sovjetens territorium”, på grundval av sovjetens och överordnade sovjeters och exekutivkommittés beslut.[89] Exekutivkommitténs ledning av sovjeten och dess organ består bland annat i att den

> koordinerar de ständiga kommissionernas arbete, knyter dessa till förberedelser av frågorna, som diskuteras vid sessionen och vid exekutivkommitténs sammanträden, granskar förslag, som inkommit från kommissionerna.

Kommittén utarbetar förslag till åtgärder, som ska vidtas för att genomföra väljarnas instruktioner och organiserar verkställandet, informerar deputerade och väljare om arbetets gång. Vidare organiserar kommittén bredare former för diskussioner bland folket i viktigare frågor. Exekutivkommitténs beslut kan upphävas av sovjeten och av överordnade förvaltningsorgan.[90]

De ständiga kommissionernas uppgifter i stads- och stadsräjongsovjeterna formuleras på följande sätt:

> De ständiga kommissionerans grundläggande uppgifter ... är:
> utarbetande av förslag för granskning vid stads- och stadsräjongsovjeten och dess exekutivkommitté;
> beredning av ärenden som inkommit till stads- och stadsräjongsovjeten och dess exekutivkommitté;
> deltagande i det organisatoriska arbetet för praktiskt förverkligande av stads- och stadsräjongsovjeten, dess exekutivkommittés, beslut och beslut fattade av överordnade statliga organ;
> kontroll över verksamheten vid avdelningar och styrelser vid stadssovjetens och stadsräjongsovjetens exekutivkommitté, företag, institutioner och organisationer för att genomföra beslut från stadssovjeten, stadsräjongsovjeten, dess exekutivkommitté och överordnade statliga organ (. . .);
> medverkan i organiserandet och kontrollen av väljarinstruktionernas verkställande.[91]

I de ständiga kommissionerna får inte exekutivkommitténs medlemmar delta och inte heller de deputerade, som är domare eller åklagare. De obligatoriska kommissionerna är mandatkommissionen, plan- och budgetkommissionen, kommissionen för den socialistiska rättsordningen och

vid stads- och stadsräjongsovjeterna kommissionen för ungdomsfrågor. Andra kommissioner med uppgifter avseende ekonomiska och socialakulturella frågor kan tillsättas. Kommissionerna har rätt att inkalla chefer för exekutivkommitténs avdelningar, för företag, institutioner och organisationer som är underställda sovjeten och ge dem rekommendationer. Beträffande kommissionernas sammanträdesfrekvens fastslås endast att dessa sammankallas ”vid behov”.

Beträffande de individuella deputerades roll i sovjetarbetet återkommer vi till detta i speciella avsnitt.[92] Behandlingen av allmänhetens roll är mycket summarisk. I lagarna för stadssovjeterna konstateras i huvudsak endast att sovjeten

> organiserar ett brett deltagande av medborgarna i beslutandet i frågor av lokal och allmänstatlig betydelse.[93]

I lagarna är intressant att notera de delvis nya befogenheterna i sovjetens förhållande till icke underordnade företag och institutioner. För det första har sovjeten, enligt ovan, rätt att inhibera vissa olagliga beslut, som direkt skulle få negativa konsekvenser på framför allt de sociala och kulturella områdena. För det andra har sovjetens rätt att granska och godkänna dessa företags och institutioners planer i de stycken, som berör de lokala förhållandena, t.ex. frågor rörande byggnadsärenden, hälsovård, handel. Sovjeten har också möjlighet att samordna besluten i dessa frågor och t.ex. i beslut om kommunikationsanläggningar, byggande av vägar, skolor, barndaghem, förena medel från sovjeten och från icke underordnade företag och institutioner men någon uttrycklig beslutanderätt har man inte. I lagarna fastslås också att bostadsfonden läggs i allt större utsträckning under sovjetens administration.

Det bör påpekas vikten av att urskilja vilken gren av sovjeten, som förstärks och får utvidgad kompetens. Det står klart, att exekutivkommittén spelar en nyckelroll. Det är den, som både leder och ombesörjer själva förvaltningsarbetet; det är också den, som organiserar sovjetsessionens och kommissionernas verksamhet. Det kan synas som om de frågor, som ställs under sovjetens exklusiva kompetens, ger sessionen stora befogenheter. Emellertid måste man med kännedom om styrning från högre myndigheter och partiorgan och med beaktande av dessa frågors karaktär ifrågasätta om så verkligen är fallet. De personval, som stipuleras, består i själva verket endast av ett formellt godkännande. Godkännande av planer och budget omfattar inte något moment av diskussion eller seriös bedömning. I realiteten är det — i varje fall för närvarande —inte fråga om

några utökade befogenheter eller något nytt i tillämpningen av befogenheter för sessionens vidkommande. Däremot bör lagbestämmelserna innebära en förbättring av information om beslut, som reellt fattats av exekutivkommittén eller av överordnade parti- eller statsorgan.

Lagarnas karaktär.

Lagarna tycks ge sovjeterna ett antal befogenheter men det bör observeras att bestämmelserna fanns till stor del tidigare och får nu endast sin stadfästelse i form av en speciell lag. Vi bör också göra en del reservationer vad gäller lagarnas tillämpning och vissa formuleringars innebörd

För det första bör man betänka det trivala faktum att lagar kan brytas eller åtminstone negligeras. Detta har en speciell betydelse i den sovjetiska politiska miljön. Som bekant var grundlagar, vanliga lagar, stadgar och bestämmelser för myndigheternas arbete under stalintiden i mycket en juridisk dekor, möjligen indikatorer för vad som kunde ses som eftersträvansvärt. Även om ”den socialistiska lagligheten”, rättsskydd och kontroll av statsorganen därefter förbättrats så torde knappast lagens bokstav ställas före politiska krav, sådana de uppfattas och ställs av kommunistpartiet och dess uttolkare, funktionärer med stora befogenheter på regional och lokal nivå. Således kan förmodas att brott mot lagarna utsätts för sanktioner endast i den mån man samtidigt bryter mot partiets vilja.

Det finns flera andra felkällor, då det gäller lagar och bestämmelser på papperet och deras tillämpning i praktiken. I bestämmelserna ingår t.ex. ofta ideologiska övertoner. Det kan röra sig om svepande generaliseringar, omdömen om samhällets karaktär och rörelseriktning, brottstycken ur doktrinen utan konkret betydelse. Även där den politiska viljan funnits till konkreta reformer finns det gott om exempel på hur de sovjetiska administrativa lagarna utsatts för flagranta brott. Orsakerna till detta kan i enstaka fall bero på att vissa grupper — inom partiet, statsapparaten eller andra eliter — obstruerar genomförandet men mycket oftare torde orsaken ligga i ansvarigas oförmåga att följa lagarna, på grund av exempelvis bristande utbildning, otillräckliga finansiella resurser, bristande politisk självständighet.

Vidare är de aktuella lagarna skrivna i ganska vaga formuleringar, som gör ett föga förpliktigande intryck. Så används uttryck som: vissa organ

''leder'', ''kontrollerar'', ''samordnar'' etc. Det är naturligtvis nödvändigt att i lagar av den här typen ge utrymme för viss frihet i tillämpningen (konkreta tillämpningsföreskrifter utfärdas i stadgar, direktiv etc.), men det bör ändå noteras att termerna kan i sin tillämpning mista all reell substans, utan att något ''lagbrott'' föreligger.

Företrädesvis talas om sovjeternas ''rätt'' till olika åtgärder, däremot mera sällan om deras ''skyldighet'' att befatta sig med olika ärenden. Detta förutsätter ett visst initiativ underifrån och att framdriva detta initiativ torde vara en av de svåraste uppgifterna i den pågående processen.

Om vi slutligen ser de nya lagarna ur ett demokratiseringsperspektiv är det svårt att dra några bestämda slutsatser. Man bör lägga märke till de stora befogenheter som vilar på exekutivkommittén. Visserligen kan sovjeten ''när som helst'' diskutera kommitténs arbete och upphäva dess beslut men detta förutsätter en initiativförmåga, och kanske ett politiskt mod, vars existens är tvivelaktig hos de vanliga deputerade (mot bakgrund av tradition, sakkunskap etc.) Det kan i sammanhanget påpekas att de överordnade exekutivkommittéernas rätt att upphäva lägre organs beslut tillämpas. Uppenbart händer t.o.m. att lägre sovjets beslut upphävs av exekutivkommittén på högre nivå — detta förklaras dock vara olagligt.[94] Det är mera osäkert om sovjetens rätt att upphäva exekutivkommitténs beslut tillämpas. Något exempel på detta har inte påträffats i det genomgångna materialet till denna undersökning — däremot är bestämmelsen ofta framförd. Att sovjeten in pleno besitter vissa exklusiva rättigheter är inte heller någon garanti för ett brett inflytande. Det är dokumenterat att sådana punkter som godkännande av plan och budget, exekutivkommitténs avläggande av redovisningsrapport etc. inte leder till någon diskussion eller väsentliga nya synpunkter. Det är också påfallande att av sovjetens ''egna'' organ är det endast de ständiga kommissionerna, som behandlas mera extensivt och får explicita rättigheter och skyldigheter. Det är alltså uppenbart att den verkliga makten, eller snarare förmågan att påverka och fatta beslut liksom tidigare kan komma att koncentreras till en liten grupp funktionärer och experter i exekutivkommittén och eventuellt i ledningen för och aktiven kring kommissionerna. Om ett breddande av arbetet med ärendenas beredning och en aktivering av frågornas bedömning vid sessionerna, liksom över huvud taget en fördjupning av kontroll och samordningsfunktionerna på de lägsta nivåerna, sker, är detta kanske i lagens anda men knappast ett lagens krav.

5.4.3 Förvaltningspraktikens problem

Vi ska knyta an till några intressanta punkter i sovjeternas utvidgade rättigheter. Det är tre problem, eller snarare problemkomplex, som berörs, nämligen: sovjeternas uppgifter som bostadsbyggare och förvaltare av bostadsbeståndet, sovjeternas möjligheter att samordna egna och företagens medel samt sovjeternas planeringsuppgifter. Det är inom dessa områden som sovjeterna fått nya eller betydligt utvidgade funktioner under senare år. Vi ska kort redovisa uppkomna praktiska problem av tillfällig eller strukturell karaktär samt försöka bedöma om reformerna är uteslutande effektiviseringsåtgärd eller om man i dessa kan spåra även drag av doktrinens föreskrifter om demokratisering och ökat inflytande från den lokala befolkningen.

Bostadsproblemet.

Det ska först sägas att de tre ovan nämnda problemen hänger samman. Bostadsproblemet — svårigheten att organisera och samordna bostadsbyggandet, planera bostadsområden, rättvist fördela bostäder, underhålla bostäderna — har blivit problem som till och med har framkallat öppna konflikter och även fått negativa konsekvenser inom produktionen.[95] Bristerna, som delvis har förorsakats av den tungrodda centraliserade byråkratiska apparaten och bristen på kontakt med de konkreta problemen, har man således sökt lösa genom att långsamt flytta tyngdpunkten i administrationen på dessa områden till lägre nivåer i sovjetsystemet och från storföretagens administration till sovjeterna. Särskilt större företag är inte endast produktionsenheter utan också förvaltare av ett visst bostadsbestånd med serviceinrättningar för de anställda. Detta arrangemang, som utgjorde en metod för att förbättra prioriterade sektorers förutsättningar att fungera effektivt och som också — sett ur en annan synvinkel — bidrog till att vidmakthålla de lägre sovjeternas obetydlighet, medförde på den nya utvecklingsnivån allt större problem. Ministeriernas intressen, gentemot vilka alltså inte de lokala förvaltningsorganen kunde utöva något större inflytande,[96] visade sig alltmer komma i konflikt med strävan till effektivare byggande, rättvisare fördelning av bostäder, bättre service etc.

De problem man söker komma åt med överförandet av byggande och förvaltning till de lokala förvaltningsorganen från företag, institutioner och högre sovjeter rör dels alltså att öka effektiviteten i byggandet och att bättre planera bostadsområdena, dels att uppnå en större rättvisa i fördelningen av bostäderna.

Bostadsituationen var vid stalintidens slut allvarlig. Detta berodde på industrialiseringsperiodens oerhört höga urbaniseringstakt och de allmänt relativt låga investeringarna i bostadsbyggandet men också på ineffektivitet och slöseri. Den nya kursen efter Stalins död innebär bland annat en konsumentvänligare politik — ett resultat av allvarliga bristsituationer i levnadsstandard och ett medel från partiets nya ledning för att nå popularitet. I några resolutioner, utfärdade gemensamt av partiets centralkommitté och ministerrådet, 1954 och 1955, ges direktiv för ett rationellare och billigare byggande. Nya resolutioner antas under följande år och bostadsbyggandet tar fart.[97]

I en resolution från centralkommittén 1957 med rubriken ''Om förbättring av de arbetardeputerades sovjeters verksamhet och stärkande av deras förbindelser med massorna'' kritiseras bland annat även bristerna i sovjeternas arbete på byggnadssektorn och inom planeringen. I denna framhålls att det är framför allt återverkningarna av ''personkulten'' och bristen på massdeltagande, som lett till problemen. Ökat deltagande och inflytande från folket skulle, enligt resolutionen, leda till att byråkratismen i statsapparaten kritiseras, effektiviteten höjs, kontroll över resursanvändning stärks och arbetsproduktiviteten och utnyttjandet av lokala resurser förbättras.

Något massdeltagande i och ökat inflytande från befolkningen över byggande och planering är det så vitt materialet till denna undersökning visar, knappast befogat att tala om. Däremot har man alltså sökt lösningar genom administrativa reformer. Utvidgningen av sovjeternas bostadsbestånd har dock gått långsamt. Den 1 januari 1960 låg 32% av den statliga bostadsfonden under de lokala sovjeterna.[98] 1.1.1970 var motsvarande siffra 36,2%. De största förändringarna tycks ha skett under mitten av 60-talet. 1966 övertog lokalsovjeterna 4 miljoner m^2 bostadsyta, 1969 endast 2,8 miljoner m^2.[99].

Sovjeternas ledning av byggnadssektorn har visat sig vara ett svårbemästrat problem och ännu omkring 1974 rör det sig uppenbarligen snarast om en experimentverksamhet. Med undantag för i Moskva och Leningrad är det alltjämt en *mnogokanal'nyj porjadok* (eg. mångkanalsystem) som dominerar, d.v.s. en rad olika ämbetsverk och ministerier beställer bostä-

der, står för investeringar, materialleveranser och administration.[100] Vid åtskilliga exekutivkommittéer har dock inrättats speciella byggnadsstyrelser (UKS), som intar en allt viktigare plats på området.[101] Ministerierna och företagen gör emellertid ett aktivt motstånd. Dels har man behov av speciella personalbostäder (i konkurrensen om arbetskraften), dels anses det att de lokala sovjeterna inte har resurser att underhålla bostäderna.[102]

Många av de gamla problemen kvarstår eller visar sig i ny form även när sovjeten tar över. Den tidigare uppsplittringen ledde till svårigheter för varje företag att dels få tillräckliga medel för byggnadsverksamheten, dels få tillgång till byggmaterial, maskiner och arbetskraft. Ett annat problem var vem som skulle stå för investeringar i vägar, kommunikationer, anläggningar för social och kulturell service etc. Ett resultat var (och är) det stora antalet påbörjade men inte fullbordade byggnadsprojekt, ett annat dåliga kommunikationer och annan service i nybyggda bostadsområden. Då man nu bitvis försöker få bukt med dessa missförhållanden genom att koncentrera allt detta hos sovjeten visar det sig att nya problem uppstår. Sålunda har man uppenbart råkat ut för bakslag då bostäder förts över till sovjeterna utan att motsvarande medel, administrativ personal, teknisk utrustning etc. följt med.[103] Andra problem har varit bristen på byggnadsmaterial och arbetskraft.[104] Särskilt gäller detta den byggnadsverksamhet, som utförs i icke centraliserad ordning. Sålunda konstaterar en sovjetordförande: ''Det finns något att bygga för men långt ifrån alltid något att bygga av''.[105] Utan att ha några direkta belägg för detta kan förmodas att en bidragande orsak är att de lokala byggnadsstyrelserna har betydligt större svårigheter att skynda på försenade eller uteblivna materialleveranser och få tag på erforderlig arbetskraft än de centralt placerade och inflytelserika ministerierna tidigare hade.

Man har också prövat olika kompromisslinjer. Sålunda har man t.ex. koncentrerat förvaltningsuppgifterna till sovjeten men låtit företagen fortsätta att leda själva byggnadsverksamheten och disponera bostäderna. Detta menas dock sänka sovjeternas intresse både i byggnadsprojekten och i bostadsadministrationen.[106] En annan lösning är att helt koncentrera sig på sovjetens samordning av de mindre företagens medel för byggnadsverksamhet.[107]

Samordning av företagens medel.

En konsekvens av företagens ställning som autonoma enheter i förhållande till de lokala maktorganen har varit att de fritt disponibla medel som ingått i bland annat företagets ''fond för sociala-kulturella åtgärder och bostadsbyggande'' har utnyttjats uteslutande för att ta tillvara företagens egna intressen. Försöken att samordna utnyttjandet av dessa medel för att uppnå bättre effektivitet och bättre tillgodose allmänhetens intressen har, som vi sett, intensifierats. En pådrivande faktor här har varit att fondmedlen vuxit i och med den ekonomiska reformen.[108] Här har emellertid företagens (och ministeriernas) intressen kolliderat med de lokala intressena. Sålunda säger sig företagen inte vilja disponera sina medel utan högre organs tillstånd. Det visar sig ibland, att sådant tillstånd inte lämnas (måhända med företagets goda minne) och även när svaret blir positivt är hela proceduren med ansökningsförfaranden till en rad olika ministerier tids- och arbetsödande. En sovjetisk tidskriftsartikel nämner ett exempel rörande byggandet av en vattenreservoar. Inte mindre än elva olika ministerier skulle här ge sitt tillstånd till att medel från ''deras'' företag kunde utnyttjas.[109] Det klagas ofta i den sovjetiska pressen över oklarheter i vem som har rätt att disponera över dessa medel och över att sovjeterna och företagen på mindre orter på ett oriktigt sätt tvingas lämna över dem till högre organ.[110]

Sovjeternas roll i planeringen.

Under senare år betonas med ny emfas nödvändigheten av att skapa en effektiv planering både som hittills vertikalt (branschvis) och horisontellt (för olika territorier). En sådan planering måste ske ända ned på lägsta nivå. Det är dock ännu planeringen på oblastnivå och i någon mån på stads och räjongnivå, som är av någon betydelse. Planeringen gäller både korttidsplaner och planer för utvecklingen på längre sikt.

Behovet att skapa en lokal planering står i samband med sovjeternas nya förvaltningsuppgifter och deras rätt att ta initiativ för en samordning av företagens fria medel. Det är emellertid en annan punkt vi ska dröja något vid, nämligen sovjeternas rätt att studera och ge förslag på icke underordnade företags budget och plan.[111]

Även här obstrueras de lokala organens arbete av företagen (ministerierna). För det första lämnar ofta inte företagen ut sina planer till lokalsov-

jeterna och det tycks närmast omöjligt att få tillgång till dessa. För det andra har sovjeterna inte kapacitet att bedriva egen analys- och planeringsverksamhet. För det tredje lämnas ofta de lägre organens förslag och rättigheter obeaktade. Som exempel kan nämnas att i en rapport från Saratov konstateras att i staden finns 330 olika företag, institutioner och organisationer, vilka sorterar under mer än 70 ministerier och ämbetsverk. Av dessa inrapporterade ett enda företag in sina plansiffror. Formulär skickades ut till de övriga utan resultat. Slutligen tog man kontakt med ministerierna, som endast hänvisade vidare till gosplan.[112] I en annan artikel konstateras endas att bestämmelsen om planrapporteringen realiseras ''långt ifrån fullständigt'' och att ''inga förvaltningsrättsliga garantier finns'' för att genomdriva bestämmelsen. I artikeln föreslås att man lagstiftningsvägen måste tvinga företagen att redovisa sina planer för sovjeten och att högre organ måste vara skyldiga att meddela resultat av granskning av sovjeternas förslag.[113] I ännu en artikel anmärker författaren att planeringsorganet på räjongnivå består av en eller två personer och undrar hur omfattande verksamhet en sådan ''planeringsapparat'' kan bedriva.[114]

5.4.4 Decentraliseringens sociala och tekniska problematik.

Vi har i de föregående avsnitten konstaterat, att det finns en strävan att öka de lokala sovjeternas förvaltningsuppgifter. Detta sker dels — och i första hand — genom att förvaltningsbeslut decentraliseras inom själva statsapparaten, dels genom att sovjeterna får överta förvaltningsuppgifter från eller spela en komplementär roll i förhållande till andra aktörer med beslutsfunktioner inom den lokala förvaltningen — särskilt då storföretagen.

Det är också tydligt att man har stött på svårigheter i denna process och att tveksamheten till en längre gående decentralisering och avsevärt ökade befogenheter för sovjeterna är stor från olika håll och av olika anledningar.

Det är ingen lätt uppgift att bestämma orsakerna till att sovjeternas kompetens och befogenheter inom förvaltningen utvecklas så långsamt och i många fall inte alls. Behovet av en decentralisering eller dekoncentration är påfallande. Samtidigt ligger i såväl den ursprungliga ideologin (kommunstatstanken) som i folkstatens deklarerade demokratiseringsambitioner moment av decentralism, påverkan och styrning av beslut direkt från medborgarna. Det tycks finnas både praktiska och ideologiska skäl att gå vidare i en decentraliseringsprocess. Jag skall göra en allmän

kommentar och ett försök att analysera något av den sociala och tekniska problematik, som ligger i frågan om decentralisering och utökning av de lokala sovjeternas befogenheter.

Det står klart att en decentralisering fordrar ett betydande förarbete. Detta är lätt att inse uteslutande med allmän kännedom om de styrnings- och ledningsmetoder och kontrollmekanismer, som är kännetecknande för såväl den statliga förvaltningen som industriproduktionen. Det grundläggande härvidlag är som bekant de centraliserade strukturerna och partiets ledande roll, som inte stannar vid en ''politisk'' ledning, utan gäller, med ett ofta använt mångtydigt ord, alla ''principiella'' frågor. Det finns en betydande tröghet i systemet och stora svårigheter att framgångsrikt genomföra reformer, vilket har sin grund i en allmän svårighet att bryta med invanda rutiner och uppfattningar om vad som förväntas av tjänstemännen på olika nivåer inom förvaltningen och den motsättning, som ligger i att utveckla lokal förmåga och vilja till initiativ samtidigt som besluten styrs och/eller kontrolleras från centrala myndigheter. För att över huvud taget kunna bibehålla denna centralstyrning är det, som påpekats, i själva verket inte sovjeten i sin helhet och som lokalt representativt organ, som får utökade befogenheter utan det är den del, som ingår i den vertikala förvaltningsapparaten, dvs. exekutivkommittén.

Man bör också se som en del av decentraliseringspolitikens problem den arbetsbelastning, som drabbar olika förvaltningsorgan. Visserligen sker en viss förstärkning av förvaltningsapparaten i särskilt stads- och räjongsovjeterna men denna består till största delen av vissa kvalitetsförbättringar, framför allt bättre utbildning för de verkställande organens folk (både genom högre grundutbildning och genom fortbildning genom seminarier och kurser). Särskild uppmärksamhet läggs därvid vid ordförandens och sekreterarens utbildning.[115] Det erkänns, att det också behövs en kvantitativ utökning av tjänstemän på lägre nivåer men uppenbarligen tvekar man att anställa nya tjänstemän och att på så sätt öka kostnaderna och tungroddheten inom förvaltningsapparaten. Man får också se den motvilja, som företagsadministrationerna visar för samordning av medel genom sovjetens försorg och att släppa sin andel av den lokala förvaltningen till sovjetorganen, utifrån perspektivet av ökad arbetsbörda. I varje fall i ett initialskede torde detta innebära förhandlingar och administration utan några omedelbara fördelar för företaget.

Vad som hittills skett i breddningen av de lokala sovjeternas förvaltningsarbete är ju knappast, som tidigare påpekats, en decentralisering utan besluten är alltjämt kontrollerade och i väsentliga delar också be-

stämda av centrala myndigheter. Den demokratiska centralismen innebär dessutom, att exekutivkommittéernas beslut alltid kan upphävas av motsvarande högre organ och att sovjetsessionens beslut kan upphävas av session på högre nivå. Det är klart utsagt från sovjetiskt håll att decentralisering är ett inadekvat uttryck och det har också påpekats att det inte heller är fråga om delegering av ärenden. Begreppet delegering innefattar en större eller mindre grad av självständighet för det organ, som beslutar i delegerade ärenden. Man är alltså noga med att poängtera, att det är de centrala myndigheterna som ger riktlinjer och direktiv samt kontrollerar fattade beslut med full rätt att ingripa om detta anses påkallat.

Jag har här påpekat vissa strukturella hinder för en decentralisering. Det finns alltså, enligt detta, drag i det nuvarande systemet, som inte är förenliga med en verklig decentralisering och knappast heller med en långtgående dekoncentrationsprocess (det är en utveckling av sådan typ, som ses som önskvärd). En sådan bärande del av systemet är den demokratiska centralismen. Tendenser har funnits att rucka på denna princip eller snarare den uttydning av principen, som hävdar att ett lokalt oberoende eller full autonomi i någon lokal fråga inte får förekomma. Den demokratiska centralismen som sådan har dock aldrig angripits eller på något explicit sätt kritiserats. Ett påpekande om att ett förslag eller en synpunkt strider mot den demokratiska centralismen tycks betyda, att vidare diskussion i frågan inte bör föras.

Det ligger i vad som nu sagts två olika förklaringslinjer av decentraliseringens tempo och karaktär. Det ena — som har tonvikten — gäller närmast den komplexitet, som hänger samman med den tekniska lösningen inom den givna politiska och ekonomiska strukturen.[116] Den andra är vad vi kan kalla en social problematik och denna är beroende av vilka grupper eller kategorier, som är beredda att stödja eller motarbeta ett ökat lokalt beslutsfattande. Vi skall göra några reflektioner till detta.

Den intressegruppsansats, som har tillämpats i väst inom sovjetforskningen, har arbetat med olika kriterier för kategorier av intressegrupper. Där urskiljs t.ex. yrkestillhörighet, geografisk lokalisering och ålder såsom bas för vissa gemensamma intressen. Vanlig är indelningen efter t.ex. anknytning till olika förvaltnings- och organisationsstrukturer och ”apparater”, exempelvis partiapparaten, statsapparaten, militärapparaten, den ekonomiska förvaltningen![117]Ett sätt att klassificera och differentiera inom dessa ”grupper” är att tillföra en nivådelning — en central och lokal intressefördelning. Dessa grupperingar grundar sig sällan på en formell organisation (och i varje fall inte en organisation med primärt syfte att till-

varata en särskild grupps intressen) utan konstrueras fram ur förmodade gemensamma intressen, som uppstår ur likartade samhällsfunktioner, arbetsområden, levnadsvillkor etc. Gruppteorierna har beröringspunkter med teorier inom den moderna sociologin i Sovjetunionen. Den sovjetiska varianten inrymmer dock inte momentet sociala motsättningar utan talar om intresseskillnader, vilka kontinuerligt bearbetas och löses inom den givna förvaltnings- och organisationsstrukturen.

En fråga, som bör ställas, i samband med bedömningen av decentraliseringens tempo och karaktär är, vem som är intresserad av denna process. Använder vi något av gruppteoretikernas metod kan följande ”intressegrupper” förmodas vara engagerade i frågan: kommunistpartiet, ministerier och företagsledningar (teknokratin på central och lokal nivå), den centrala och lokala statsapparaten (byråkratin) samt arbetare- och bondeklassen.

Kommunistpartiet är initiativtagare till varje större ingrepp i samhällsstrukturen och detta gäller även i detta fall.[118] Partiet kan då också förmodas vara intresserat i en fortsättning i den mån denna uppfyller syftet med reformen. Partiets roll behandlas vidare i nästa avsnitt.

Den centrala och lokala teknokratin gör konstaterbara försök att bromsa utvecklingen i den mån de är berörda. Detta kan tolkas på olika sätt. Först kan antas, att utifrån minister- respektive företagsledarsynvinkel ses till vad som är rationellt och skapar bäst förutsättningar för produktionen (eller planuppfyllnaden) inom den enhet, i vilken man är verksam. Detta betyder då att man inte är principiellt — endast praktiskt — negativ till decentralisering och därmed en breddning av sovjetens kompetens på företagens bekostnad. Orsaken till en negativ inställning är alltså att man anser innebörden vara en ökad belastning på företagsadministrationen och/eller negativa återverkningar på produktionen. Detta kan ge effekten, att man söker kringgå bestämmelser, förmå de överordnade beslutsfattarna (partiet) att slå till reträtt eller att man medverkar till att på olika sätt skapa förutsättningar för att göra de lokala sovjeternas uppgifter möjliga att genomföra på ett önskvärt sätt. Man tycks främst söka den första lösningen. I problematiken över förhållningssättet finns också mer eller mindre starka inslag av gruppintressen av typ: hur bibehålls en materiellt gynnad och relativt inflytelserik position?

På motsvarande sätt reagerar, kan det förmodas, byråkratin på olika nivåer, d.v.s. deras reaktion är ett svar på frågan: hur kan uppgifter fyllas på ett önskvärt sätt utan extra arbetsbelastning? Även för deras del är det rimligt att tänka sig en bevakning av privilegier och inflytande.

Intressant är hur den lokala sovjetbyråkratin ställer sig till reformer . En del uppgifter tyder på att detta är en ganska missnöjd grupp, som redan tidigare stått under hårt tryck ovanifrån och säkert i många fall känt medborgarnas behov och önskemål som befogade men orealiserbara. Med små resurser och befogenheter och utsatta för manipulationer från högre instanser utan större möjlighet att påverka de centrala beslutsfattarna torde inte heller denna grupp vara någon ivrig anhängare av vare sig decentralisering eller någon form av ökat medborgarinflytande.[119]

Det är dock allt vanligare att t.ex lokala sovjetordförande, som är nyckelfigurer, får ventilera sitt missnöje i pressen. Även på andra sätt söker man göra denna grupp mera tillfredsställd och entusiastisk inför nya uppgifter, t.ex. genom kraftiga lönehöjningar.[120] Det är dock förmodligen svårt att göra lokala sovjettjänstemän aktivt intresserade av att stödja decentraliseringen och utnyttja nya befogenheter, då de ställs inför de svårigheter som antytts.

Arbetar- och bondeklassen bör givetvis ha intresse av en viss decentralisering (och demokratisering). Det rör ju till stor del helt konkret frågan om att bättre kunna tillvarata lokala intressen och önskemål i fråga om service, miljöskydd, bostadsbyggande, fysisk planering och över huvud taget bättre tillfredsställande av dagliga behov. Dessa gruppers intressen måste beaktas av centrala beslutsfattare men de spelar en obetydlig roll som politiska aktörer.

Slutsatsen av detta resonemang är att den centraliserade administrativa och politiska strukturen i sig lägger hinder i vägen för en snabb reformtakt på de flesta områden. I en decentraliseringsprocess med förflyttning av beslutsfattande till lägre nivåer kommer också grupper med inflytande att utifrån sin position inom förvaltning och produktionsledning och vad som därifrån kan betraktas som realistiskt, på allmänt ”konservativa” grunder eller på grund av intressen av mera egoistisk natur, att motarbeta eller negligera fattade beslut. Detta försvårar en reform eller kan ge reformen en inriktning, som inte står i överensstämmelse med intentionerna.

En speciell faktor, som måste tas med i beräkningen i en decentralisering av beslutsfattande, är strävan till en opartisk förvaltning. Det kan gälla både att förhindra, att förvaltningstjänstemän tillvaratar sina egna intressen på ett otillbörligt sätt eller att inflytandet från lokala intressen på något sätt överordnas lagbestämmelser och de avsikter, som ligger bakom dessa. Det kan tänkas gälla både lokala elitintressen och intressen, som har ett mera folkligt stöd och då kanske mera skulle gälla ett ”rättvise-” eller ”jämlikhetstänkande”. Med tanke på den lokala inflytandestruktu-

ren torde dock den första delen vara viktigare. Exempelvis säger Lazarev i samband med detta:

> Då man bestämmer ett förvaltningsorgans kompetens måste man ibland ta i beräkningen även möjligheten av inflytande mot detta från personer, som befinner sig utanför apparaten, personer vilkas intressen är direkt berörda av en eller annan fråga. Då t.ex. rätten att besluta i individuella ärenden överlämnas till ett organ på lägre nivå, så måste man i förväg tänka på att här blir ''trycket'' på det beslutsfattande organet betydligt starkare än på högre organ, vilkas beslut bär en mera ''opersonlig'' prägel.[121]

Lazarev skriver om samma problem men ur en annan aspekt:

> Analysen av förvaltningsproblemen förblir ofullständig om man inte beaktar människan som en person, som har sina intressen, till och med om hon är bärare av någon officiell funktion. Människor, som ingår i ett förvaltningsorgan, har sina egna (individuella och grupp-) intressen, som kan möjliggöra, men också förhindra vederbörligt verkställande av funktioner och befogenheter av en eller annan typ. Då man bestämmer organens kompetens, måste man också beakta denna faktor.[122]

Innan vi nu går vidare till sovjeternas arbetssätt och de olika organens uppgifter skall partiets roll och förhållande till sovjeten redovisas något närmare.

5.5 Partiets ledning som princip.

> Det är det marxist-leninistiska partiet, som uttrycker de gemensamma grundläggande intressena för alla klasser och skikt i det socialistiska samhället och som är hela folkets centrala enande kraft och avantgarde, och därigenom är i stånd att harmonisera de olika specifika intressena och garantera att de korrekt avspeglas och tas i beaktande i regeringens politik.[123]

Så uttrycks lite mera utförligt vad vi tidigare kallat principen om partiets ledande roll. Det vi här ska ta upp, som komplettering till vad som tidigare sagts, är en kort översikt över partiets ledningsmetoder, ledningens omfattning och dess begränsningar.

Partiets ledning ska vara politisk eller ''principiell''. Den uppges i ett

översiktsarbete bestå i att

> för det första understödja och förstärka sovjeterna, som de enda organ genom vilka hela makten i landet tillhör de arbetande i stad och på land; för det andra trygga en inriktning av sovjeternas och hela statsapparatens verksamhet, som motsvarar partipolitiken, förstärka dess förbindelser med massorna och trygga stödet till statsorganen från deras sida; för det tredje leda hela sovjeternas verksamhet men inte ersätta dem utan tvärtom brett utveckla deras aktivitet, klart avgränsa sovjet och partiorganisationernas funktioner, lägga på minnet att kommunistpartiet är maktens kärna men inte kan identifieras med statsmakten.[124]

Man fastslår i formuleringar välkända sedan 20-talet, att stat och parti är separata men samverkande strukturer, fyller skilda funktioner och att partiet inte står för någon detaljreglering, leder men inte ersätter statsapparaten. Partiets ledning kan inte ifrågasättas.

Formerna för partiets ledning.

Officiellt fastslås att ledningen ska ha följande funktioner:

> ”. . . för det första bestämma inriktningen av sovjeternas verksamhet i enlighet med partiets politik och utarbeta i alla frågor av stor vikt motsvarande direktiv, vilka omsätts i praktiken framför allt av de kommunister, som arbetar i statsapparaten. För det andra välja ut och föra fram kadrer av partimedlemmar och partilösa för arbete i sovjeterna och statsapparatens andra organ, skola kadrerna i marxism-leninism. För det tredje, kontrollera verksamheten i alla sovjetstatens organ, framför allt på grundval av kontroll av de kommunisters arbete, som ingår i sovjeternas och dem underordnade verkställande organ, organisera korrigering av brister i dessa organs verksamhet, bedriva kamp mot den anställda apparatens ansvällning och byråkratiska deformeringar”[125]

Under denna formulering döljer sig att partiets resolutioner och beslut har för alla berörda en reellt bindande karaktär, att till alla ledande poster utses eller godkänns av partiet lämpliga befattningsinnehavare, att i det dagliga arbetet skall partigrupperna i sovjeter, organisationer etc. stå för initiativ, förklara partiets linje och leda kontrollarbetet. Vi kan också säga att verksamhetens grundinriktning bestäms vid partiets kongresser och i

CK.s beslut. Att denna inriktning följs garanteras därefter genom att partiet utser sovjeternas ansvariga personer genom sina organ och partigrupper leder och kontrollerar det löpande arbetet. Men detta är en långtifrån problemfri uppgift.

Mera precist kan vi urskilja följande former för partiets ledning. För det första är partibyråerna på lägre nivåer uppbyggda i huvudsak i samma struktur, som exekutivkommittéernas apparat. Partiapparaten är dock inte fullt lika omfattande. Det är alltså inte uteslutande en allmänpolitisk ledning, som handhas, utan här bearbetas även löpande bransch och företagsfrågor. Inriktningen är dock mot i första hand principiella problem och vidareförande av direktiv uppifrån.

Starkt betonas partiets uppgifter då det gäller att välja och fördela kadrerna. Detta sker enligt nomenklatursystemet med poster och personer fördelade på olika partinivåer.[126] Nomenklaturen nämns sällan i sovjetiska texter men själva principen om partiets avgörande inflytande är något som ofta betonas. Så sägs t.ex. i ett sovjetiskt verk:

> Huvudkriteriet för urval av kadrer är deras idémässiga övertygelse, hängivenhet till folket, djupa förståelse för partiets politik, konsekventa omsättande i praktiken av programmet för det kommunistiska uppbyggnadsarbetet (...) Partiet för fram till ledande poster framför allt kommunister såsom varande de mest konsekventa kämparna för folkets intressen, och även de ledande och mest förberedda partilösa arbetarna (...) I de fall, då urvalet av sovjetarbetare till ansvariga poster utförs av sovjeternas exekutivkommittéer genom tillsättning, förs de fram på partikommittéernas rekommendationer och godkänns av de deputerade på sessionerna.[127]

Det framgår härur att det är partiet, som avgör tjänstetillsättningar och även hur motiven för detta förhållande framställs.[128] Det mål, som uppställdes omkring 1961 — att ett allt större antal tjänstemän i förvaltningen skulle bli valda av och ansvariga inför folket tycks ha skjutits på en obestämd framtid.[129]

Till sovjeterna väljs ett växande antal partimedlemmar. Andelen partimedlemmar är 40—50% med högre andel i högre sovjeter och i de verkställande organen. En av partimedlemmarnas uppgifter är att tjäna som exempel. En kommunist i sovjeten är

> ett uttryck för folkets tilltro till partiet. Varje kommunist måste i fullt mått vara medveten om detta, känna sitt personliga ansvar för att leva upp till denna tilltro. Han måste vara särskilt aktiv, måste

visa sig som ett exempel på lyhört förhållande till befolkningens behov, kompromisslöst tjäna folket.[130]

Det är emellertid sällan enbart genom exemplets makt, som partiet leder utvecklingen efter sina bedömningar och naturligtvis utgör inte ledningen över sovjeterna något undantag härvidlag. Kommunisternas uppgift i sovjeten är i stället att i första hand föra ut och propagera för partilinjen och, något som torde vara det grundläggande, att kontrollera att arbetet bedrivs enligt denna linje, d.v.s. fylla en kontrollfunktion. Det har framför allt varit partimedlemmar på ledande poster som varit betydelsefulla. Exempelvis sitter bland annat exekutivkommitténs ordförande, en mycket betydelsefull person, även i partibyrån på motsvarande nivå.[131] Givetvis kan alltid medlemmar av partiet kallas till rapport om sitt eget och sovjetens arbete.[132]

Partimedlemmarna i sovjeten utgör en partigrupp. Dessa partigrupper är den enda tillåtna formen av ''fraktionsbildning''. Tidigare har de sällan fungerat som kollektiva organ men under senare år har börjat betonas att gruppernas aktivitet med regelbundna sammankomster före och mellan sessionerna måste förbättras. Detta tycks också vara en förutsättning om något ska kunna uppnås i det aktiveringsarbete som pågår under partiets ledning.[133] De önskade effekterna av förändringar i gruppernas aktivitet skulle dels kunna vara en bättre förankring av beslut genom utförligare motiveringar till beslut och yrkanden vid sessionerna,[134] dels bättre kontroll och ledning på olika avsnitt, t.ex. gentemot apparatens byråkratism och inom kommissionerna.

Slutligen förekommer i varierande utsträckning att partiet övertar vissa av sovjeternas uppgifter eller leder deras arbete på direkt administrativ väg.[135]

Det bör också nämnas att vid valen framträder alla kandidater som representanter för blocket partimedlemmar — partilösa och alla är i en viss mening representanter för partiets politik. De partilösa är dock formellt endast bundna till partiets allmänna linje medan partimedlemmarna naturligtvis står under en strängare direkt partikontroll.

Partiets ledningsfunktion och dess begränsningar.

Frågor som är oundvikliga i detta sammanhang, är inte bara hur kommunistpartiets ledning förverkligas — med vilka metoder detta sker — utan också vad som betingar partiets linje och ställningstaganden i olika avseenden — både vad gäller den centrala linjen och de dagliga avgöranden,

som görs på olika områden och nivåer i sovjetsamhället. Jag skall göra en preliminär bedömning över detta problem.

Kommunistpartiets ställning i sovjetsamhället idag är en komplicerad och bland västliga sovjetforskare omtvistad fråga. Alltjämt finns representanter för den totalitära skolan — med vissa modifieringar jämfört med vad som under stalinperioden avsågs med detta begrepp. Dessa definierar partiet som en styrande och från samhället i övrigt avgränsad hierarkiskt strukturerad och disciplinerad elit. Detta förefaller mig alltmer verklighetsfrämmande. Att partiet faktiskt intar en ledande roll och är politisk ledare i ett övergripande perspektiv är väl oomstritt både i öst och i väst. Inom en sådan bestämning kan emellertid rymmas många tolkningar och preciseringar.

En förnuftig analys av partiets karaktär tycks mig J. Hough stå för i sin studie The Party Apparatchiki.[136] Det centrala i denna funktionella analys är, att partiets apparat på olika nivåer spelar rollen av samordnare och medlare mellan olika intressen. Partiets politiska linje är alltså en kompromiss mellan olika intressen och detsamma gäller då i politikens genomförande på olika områden och nivåer. En liknande slutsats kommer också W. Taubman fram till i sin vid några tillfällen här citerade studie.

Detta innebär då bland annat, att partiet inte endast är styrande utan också i hög grad styrs av samhällets ekonomiska och sociala struktur och de spänningar, som uppträder i denna. Målsättningen är knappast att genomdriva den marxist-leninistiska doktrinen (vilken f.ö. i sin aktuella variant måste delvis ses som ett resultat av denna partiets position) utan snarare endast att göra samhället funktionsdugligt i olika avseenden, att förbättra produktionen, tillfredsställa behov och krav från olika intressen på olika nivåer. Det skulle betyda, att partiet varken är ”principiellt” för eller mot en demokratisering, för eller mot en decentralisering, för eller mot att gynna någon speciell samhällsklass.

Det skulle vidare innebära, att partiet för en ganska pragmatisk — eller t.o.m. mycket pragmatisk — politik, i vilken man har att ta hänsyn till realiteter i form av en speciell ekonomisk och social struktur, en given makt- och inflytandestruktur, en etablerad form för styrning och ledning. Naturligtvis får man ta vederbörlig hänsyn till en form av elitistiskt egenintresse från partiapparaten men detta ingår också i denna bild.

Denna bestämning förklarar inte samhällets djupare liggande drivkrafter utan endast partiets position i samhället. Det bör tilläggas, att principen om partiets ledande roll är mycket svåra att rubba — både p.g.a. partiapparatens egenintressen, behovet av den ideologiska legitimeringen för

samhällssystemet och det behov av en sådan ledande kraft, som samhällsstrukturen uppställer.

Man kan så utifrån detta även förstå inkonsistenser i politiken och även mellan teori och praktik (praktiken bestäms inte av teorin/doktrinen, som dock lever ett delvis eget liv) och t.ex. det problem, som vi här sysslar med, d.v.s. vad sovjeterna är och vad de inte är.

5.6 Sovjetorganen

Vi har så långt kunnat ange hur fördelningen av uppgifter mellan olika nivåer i sovjetsystemet ser ut och identifiera en tendens till ett utökat lokalt beslutsfattande genom de verkställande organen. Någon lokal självständighet är det dock inte frågan om. Det är uppenbart både att de lägre sovjeternas beroende av högre organ består — framför allt genom bristen på egna resurser och genom kontinuerlig styrning genom planer, förordningar och direktiv uppifrån och från partiet och att även stipulerade rättigheter ofta bryts, på grund av oklarheter eller motsägelser i lagar och förordningar eller genom direkt olagliga ingripanden från högre sovjeter, ministerier och företag.

I ett föregående avsnitt redogjordes för partiets kritik av sovjeternas arbete och innehållet i de nya lagarna. I det inledande avsnittet tog vi upp den mera principiella och ideologiska målsättningen, där den generella utvecklingen av sovjeternas verksamhet skisserades med direkt utpekande av prioriterade institut och arbetsformer. Närmast skall behandlas formerna för sovjeternas verksamhet och vad demokratiseringen innebär.

I detta avsnitt kommer att granskas framför allt sessionens arbete — i vilka former detta sker — och vilka frågor som behandlas vid sovjetsessionen samt sovjetens kommissioner, deras uppgifter och möjligheter att fylla de stipulerade funktionerna.

5.6.1 Sovjetsessionen

Genom sovjetiska källor — särskilt monografier över sovjetarbetet, handböcker etc. — kan vi utläsa hur sessionens arbete bör förlöpa, vilka frågor som bör behandlas, hur dessa frågor skall behandlas och i allmänhet vilka funktioner sovjetsessionen bör fylla. Detta normativa material kan kompletteras med rapporter och insändare i tidskrifter — framför allt den tidskrift, som speciellt ägnas sovjeternas verksamhet och problem —

Sovety deputatov trudjaščichsja — och dagspress, som ofta ger en mera nyanserad och probleminriktad bild. Viss statistik redovisas över vilka frågor som behandlas, i vilken omfattning de deputerade utnyttjar sina rättigheter att ställa förslag och väcka frågor. Vissa data publiceras också rörande andra moment, som är väsentliga för att förstå sessionens verkliga betydelse, t.ex. vilka kategorier av deputerade, som är aktivast, vilken betydelse sessionens inbjudna deltagare spelar m.m. Däremot kan i mycket ringa mån avgöras t.ex. vilken vikt, som läggs vid olika förslag och inlägg vid förhandlingarna, vem som i realiteten avgör besluten, om diskussion och opposition förekommer och i så fall i vilka frågor.

Sessionens sammanträdesfrekvens och arbetstid.

I kommunistpartiets resolution från 1957 riktas kritik mot att sovjetsessionerna sammankallas oregelbundet. På denna punkt har läget stadigt förbättrats. 1974 bryter ca 0,1% mot bestämmelserna om sammanträdestätheten mot 11,9% 1957.[137] Sessioner hålls i *kraj/oblast* minst 4 gånger per år, i de övriga lokala sovjeterna minst 6 gånger per år.

Hur lång tid varar sessionerna? I en rapport över en sociologisk undersökning för åren 1965—69 konstateras: ''För närvarande varar, som bekant, räjongsovjetens session 3—4 timmar, bysovjetens ännu mindre''. Där noteras också i förbigående att oblast/krajsovjeternas sessioner varar vanligen högst en dag och ''ibland endast några timmar''[138]. Redan dessa fakta gör att man måste ifrågasätta sessionens möjlighet att spela någon central roll.

Sessionen som forum för kontroll över exekutivkommittén.

Exekutivkommittén är skyldig att avlägga rapport för sin verksamhet inför sessionen minst en gång per år. Denna bestämmelse följdes 1974 av 99,7% av samtliga lokala sovjeter.[139] Detta formella krav tillmäts stor vikt i sovjetlitteraturen och noggrant redovisas förbättringarna. Det kan nämnas att 1960 rapporterade på så sätt endast 85,6% av de lokala sovjeterna i RSFSR.[140]

I förhållandet mellan exekutivkommittén och sovjetsessionen betraktas ju sessionen som det överordnade organet. Det förekommer diskussion bland sovjetiska jurister och statsvetare om hur man ska se på förhållandet mellan exekutivkommitté och sovjet. Denna diskussion rör i första hand hur man ska tolka existerande lagar, stadgar och praxis, i andra hand hur nuvarande förhållanden teoretiskt förhåller sig till Lenins tes

om maktens enhet och först i tredje hand — i den mån detta över huvud taget berörs — hur sessionen, och sovjetens övriga organ, ska kunna de facto bli effektivt beslutande och kontrollerande organ.

Sessionen karakteriseras i en tidigare nämnd partiresolution sålunda:

> I många fall begränsas sovjeternas sessioner till diskussion av små frågor av löpande karaktär, genomförs formalistiskt, då och då endast för att för syns skull godkänna beslutsförslag, förberedda av exekutivkommittén. Till följd av detta förlöper sessionerna utan aktivitet, brister och fel i sovjetorganens arbete och hos deras chefer utsätts inte för skarp kritik, förslag avgivna av de deputerade lämnas ofta utan avseende och fattade beslut är föga konkreta, svämmar över av allmänna appeller och deklarationer.[141]

I en resolution från 1965 heter det:

> Sessionerna vid en rad sovjeter förbereds inte omsorgsfullt, genomförs inte sällan formalistiskt, vid dem praktiseras ingen information om verkställandet av sovjetens beslut, inga praktiska åtgärder vidtas till följd av kritiska anmärkningar från de deputerade och inte heller utnyttjas interpellationer från de deputerade angående grundläggande frågor i exekutivkommitténs arbete.[142]

Det är således framför allt exekutivkommitténs nonchalanta attityd och de deputerades passivitet, som kritiseras.

Att exekutivkommittéernas rapportering till sessionen inte innebär någon garanti för större inflytande över deras arbete kan vi sluta oss till av en rapport från en deputerad vid en av Moskvas räjongsovjeter. Där konstateras att

> förvisso ger de (rapporterna) de deputerade en föreställning om, vad exekutivkommittén sysslar med mellan sessionerna (. . .) Men det är knappast möjligt att betrakta dem som ett allvarligt medel för kontroll från sovjetens sida över exekutivkommitténs arbete (. . .) oftast är det inte endast så att meddelandena vid sessionerna om exekutivkommitténs arbete inte leder till någon diskussion, utan de ger inte ens upphov till några frågor från de deputerade.

Oftast ”tar man informationen om exekutivkommitténs arbete, meddelandet om verkställande av sovjetens beslut ’till protokollet’.”[143] Att döma av liknande rapporter från andra håll är situationen typisk.

Det tycks förhålla sig så att exekutivkommitténs arbete inte står under

någon starkare påverkan från sessionen. De beslut, som fattas, rapporteras visserligen vid sessionen — enligt givna bestämmelser — men de kan då endast utsättas för viss kritik. Sådan kritik är uppenbarligen ovanlig om över huvud förekommande. Den bestämmelse som finns om sessionens rätt att upphäva exekutivkommitténs beslut torde vara en formell rättighet som inte i praktiken tillämpas. Detta sägs på basis av det omfattande material, som ligger till grund för min undersökning. Detta innebär dock inte att bestämmelsen är helt meningslös. Det får förutsättas, att exekutivkommittén i sin verksamhet är medveten om och även tar hänsyn till denna bestämmelse.

Det förhållandet att exekutivkommitténs rapporter inte leder till någon reaktion vid sessionssammankomsterna möter dock vissa kritiska kommentarer. I den artikel, som ovan citerats, sägs orsakerna ligga i att rapporterna har en ”allmän, icke-konkret form”, att man i stället för att ge saklig och uttömmande information i viktigare frågor försöker pressa in ”lite om allt”. Meddelande om verkställda beslut kommer ofta ett halvt till ett år efter sovjetens beslut. Bakgrunden till beslutet redovisas i allmänhet inte. Sist, men inte minst, framhåller författaren, att det helt enkelt är en dålig vana, en tradition att exekutivkommitténs meddelanden endast ”tas till protokollet”. Ingen väntar sig någon diskussion eller är förberedd på en sådan.

Exekutivkommitténs bristfälliga rapportering och den ”tradition”, som leder till folkrepresentanternas passivitet innebär tydligen, att sessionen i detta avseende inte utövar någon kontrollfunktion av betydelse. De deputerade har dock flera möjligheter att kontrollera sitt verkställande organ, framför allt genom interpellationer och genom de ständiga kommissionernas verksamhet.

Interpellationsrätten

Interpellationer — *zaprosy* — har under senare år betraktas som de deputerades viktigaste instrument för att bevaka arbetet vid olika organ, företag och institutioner underordnade sovjeten. Löpande statistik förs över utnyttjandet av *zaprosy*.

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Oblast/kraj	152	saknas	130	109	174	149	205
räjong	4593	saknas	3906	3346	4826	4897	6298
stad	2946	saknas	2370	2178	3293	3374	4094
stadsräjong	507	saknas	447	396	663	799	1098
by	43924	saknas	37096	30362	37848	37868	46408
småorter	4589	saknas	3662	2858	4037	4153	5626
	56711	44400	47611	39249	50841	51240	63729

Dessa siffror bör ställas mot det totala antalet sovjeter: 1968 — 49438, 1974 — 50394. Fördelningen på de olika nivåerna var 1974: kraj/oblast — 134, kretsar (*zaprosy* härifrån räknas ovan in i oblast/kraj) — 10, räjong — 2988, stad — 1997, stadsräjong — 544, by — 41139 och småortssovjeter — 3582. Det visar sig således att antalet *zaprosy* är i genomsnitt för åren 1968—74 ca en sådan fråga per år och sovjet. Fördelningen är ganska jämn med en stigande övervikt för stads- och räjongsovjeterna.[144]

Zaprosy gäller framför allt service inom olika kommunala sektorer. Vanligen utgör de en uppföljning av de s.k. instruktioner från väljarna, som ligger till grund för de deputerades individuella arbete. *Zaprosy* innefattar kritik, direkt eller indirekt, mot de organ, som leder arbetet i frågan. Detbör också påpekas att detta ses som den yttersta formen för påtryckning, utnyttjad då alla andra försök att nå resultat misslyckats.[145]

Förfarandet vid *zapros* är följande. *Zapros* inlämnas i allmänhet till exekutivkommittén i god tid före sessionen. Meningen är att kritiserad myndighet skall ha tid att förbereda svar. *Zapros* kan dock också ställas direkt vid sessionen. Efter uppläsning av frågan vid sessionen fattas ett formellt beslut om dess antagande. Det organ mot vilket anmärkningen riktas lämnar sin förklaring på det inträffade och förklarar vilka åtgärder, som kommer att vidtagas. Därefter lämnas möjlighet till synpunkter från sovjetens deputerade i de allmänna förhandlingarna. Slutligen fattar sovjeten beslut om vidare åtgärder. Det sistnämnda innebär registrering av vilka löften, som avges från det verkställande organet. Det andra ledet är dock av helt underordnad betydelse. Den normala proceduren är att *zaprosy* föredrages vid sessionen och antas utan diskussion. Exempel på avslag saknas, vilket visar den noggranna förkontrollen från det verkställande organets sida. Däremot finns gott om exempel på antagna *zaprosy,* som inte gett resultat, [146] vilket kan tolkas på två sätt. Antingen vittnar detta om de ansvariga tjänstemännens brist på respekt för de deputerades kritik eller förhindras arbetet genom byråkratiska eller resursmässiga svårigheter. Det finns dock möjligheter att i vissa fall gå vidare med frågan till exempelvis högre partinivåer eller till pressen. Skulle detta lyckas

blir resultatet vanligen att man snabbt tar itu med arbetet.

Motionsrätten

Det finns inga uttryckliga begränsningar för de deputerades rätt att avge motioner, utöver att dessa inte får gälla frågor som ligger utanför sovjetens kompetens.[147]

Det är dock anmärkningsvärt, att detta inte uppmuntras och att i det material, som jag har studerat, rätten sällan omnämns eller exemplifieras. Det kan t.ex. nämnas att i ett standardverk — *Sovetskoe stroitel'stvo* — som också presenteras som lärobok, finns inte denna rättighet ens omnämnd. Detta bör också ses i relation till den uppmärksamhet, som interpellationerna röner. De senare finns noga redovisade i alla verk, där de deputerades rättigheter och sessionsarbetet behandlas, ofta med statistiska data och exempel.

Det är emellertid inte anmärkningsvärt mot bakgrund av vår kännedom om sovjeternas små resurser och vilka funktioner, som de deputerade förväntas fylla. En viss kritik mot försumlighet inom byråkratin är önskvärd, vissa möjligheter för medborgarna att uttrycka önskemål (*nakazy* och olika typer av hänvändelser) måste också finnas. Att öppna vägar för de deputerades initiativ i form av egna förslag är förmodligen mindre önskvärt. Det gäller här just egna, nya förslag. Yrkanden i olika frågor vid sessionerna är tillåtna. De deputerade förväntas alltså arbeta med de frågor, som föreskrivs av exekutivkommittén — antingen genom dess egna uppdrag eller genom åtgärder, som är svar på allmänhetens önskemål. Därutöver tycks inte förslag vara önskvärda — beroende på arbetsbelastning/resursknapphet eller att man helt enkelt inte önskar stimulera självverksamhet av denna typ.

Frågor på dagordningen.

Vi har sett att vid sessionen behandlas frågor, som tillhör sovjetens exklusiva kompetens, t.ex. val och bildande av sovjetens olika organ, godkännande av plan och budget, rapporter från de verkställande organen och slutligen zaprosy i växlande antal. Vilka ytterligare frågor behandlas? En sovjetisk tidskriftsartikel meddelar att under 1974

> granskades av de lokala sovjeterna i landet vid deras sessioner mer än 728 tusen frågor inom det ekonomiska och sociala-kulturella uppbyggnadsarbetet, däribland 88 tusen plan-, budget- och fi-

nansfrågor, 15 tusen frågor rörande arbetet inom industrin, byggnadssektorn, transport och kommunikationsväsendet, ungefär 130 tusen utvecklingen inom jordbruket, rationellt markutnyttjande, vattenhushållning, skogsbruk och naturvård; mer än 40 tusen gällde handel, utspisning i samhällets regi och daglig service till befolkningen, 33 tusen tillståndet inom den kommunala bostadshushållningen och bostädernas utrustning, 81 tusen arbetet vid folkbildningsorganen, vid organen för kultur, hälsovård, social välfärd, 53 tusen iakttagandet av de socialistiska lagarna, upprätthållandet av den statliga och samhälleliga ordningen; ungefär 33 tusen frågor gällde gången för verkställandet av väljarnas instruktioner.[148]

Fördelar vi dessa frågor på de 50 394 sovjeterna och per session så finner vi att i genomsnitt behandlas ca 2 frågor vid sessionen. Detta stämmer också väl med vad, som framgår av en tidigare omnämnd undersökning. De bysovjeter — ca 75 st —, som denna omfattade behandlade en till två frågor per session, ''varvid en av dessa sällan diskuteras — en organisationsfråga, information om verkställda sovjetbeslut etc.'' Den senare typen av frågor är uppenbart sådana som behandlats och i praktiken redan avgjorts i exekutivkommittén. En del av denna undersökning visar att gruppen ekonomiska och sociala-kulturella frågor utgjorde ca 40%, information om verkställda beslut 20—25%, organisationsfrågor 15%, och rapportering från ständiga kommissioner och exekutivkommittén vardera ca 10%.[149]

Vilka är aktiva?

Ur statistik för 1968 framgår att antalet deputerade som framträtt vid sessionerna var 1 180 380 eller ca 60% av hela antalet. Den högsta procentsiffran uppvisade bysovjeterna med 69,6% medan de högsta lokala sovjeternas motsvarande siffra var 20,7%. 1971 var 60,1% aktiva. Fördelningen var 20,9% för oblast mot 72,7% för bysovjeterna. I genomsnitt per session var dock antalet betydligt högre vid oblastsovjeterna — 10—11 — mot 3—4 för bysovjeterna. Aktivitetsgraden hade 1974 stigit till 63,3%.[150]

Vissa data finns även tillgängliga för vilka kategorier, som är aktivast vid sessionerna. En undersökning av 24 stycken bysovjeter i Estland och Armenien visade att de aktivaste grupperna var tjänstemän vid exekutivkommittén, chefer vid företag, institutioner och organisationer samt olika typer av experter (läkare, jordbruksexperter, ingenjörer m.fl.) I Est-

land utgjorde dessa kategorier 70—80% av samtliga aktiva. Arbetare och kolchozbönder står i undersökningen för 40—45% av de deputerade. Deras framträdanden utgjorde 20—25% av den totala aktiviteten.[151] I den tidigare nämnda undersökningen från Vitryssland visade sig att exekutivkommitténs medlemmar framträdde cirka tre gånger mer än en deputerad i genomsnitt.[152]

Dessa data visar att 30—40% eller mera var inaktiva vid sessionerna. En orsak till detta är att sessionstiden inte räcker till. Detta beror inte endast på att tiden är knapp utan också på att den utnyttjas dåligt. En undersökning konstaterar bland annat att i en tredjedel av inläggen ''upprepades det redan sagda'', att många, särskilt ''ledande arbetande vid institutioner och företag'', inte höll tidsgränsen (ca 10 minuter). Det sägs att de senare ägnade ofta

> huvuddelen av talet åt den diskuterade frågans betydelse, varför det inte återstår tid att granska frågans kärna och kritiska anmärkningar, avge olika förslag och konstruktiva önskemål.[153]

Det konstateras också att faktorer, som betingar aktiviteten är: utbildning, tjänsteställning/yrke, partitillhörighet, kön och ålder. Särskilt utbildningens betydelse betonas.[154]

Offentlighetsprincipen.

Sessionsförhandlingarna är i princip alltid offentliga. Allmänheten har dock inte fritt tillträde; för att undvika störande moment och av utrymmesskäl, som det bland annat heter. Sessionen bevakas av pressen och i viss mån även av radio och television.

Vid sessionen är närvarande inbjudna representanter för organisationerna, olika experter, deputerade vid sovjeter på högre och lägre nivåer och andra.[155] Det sägs visserligen att ''möjlighet att framträda i förhandlingarna bereds i första hand för de deputerade'',[156] men vilken innebörd har detta påstående? Lejzerov menar att ett utsträckt deltagarantal är nödvändigt för att trygga offentlighetsprincipen och allsidig belysning av frågorna men ''i förhandlingarna vid vissa sovjeter är andelen inbjudna mycket betydande''. Som exempel på att detta kan leda till negativa konsekvenser anförs följande: ''1968 framträdde vid stadssovjetens i Novgorod sex sessioner 8 deputerade och 18 inbjudna personer''.[157] I ett annat arbete beskrivs det positiva på liknande sätt varefter ett varnande pekfinger höjs:

> Man kan emellertid knappast kalla en sådan praktik ändamålsenlig då de deputerade förlorar sin dominerande roll, på grund av att på sessionerna uppträder huvudsakligen gäster. Man får inte glömma att sessionen är i första hand de deputerades forum.[158]

I offentlighetsprincipen ingår som ett viktigt moment att deputerade håller sina väljare informerade om sessionens frågor och beslut. Detta ska ske genom att frågor på dagordningen tas upp med väljarna före sessionen, något som tycks ske mera sällan i organiserad form, eller genom rapporter om fattade beslut efter sessionens avslutning. Den senare formen tycks betydligt vanligare.[159]

Sammanfattning.

Sessionsarbetet bedrivs nu på ett relativt lagenligt och formellt riktigt sätt. På denna punkt har skett klara förändringar efter 1957. Däremot kan man inte tala om några framgångar för den strävan efter massaktivering som fick ett verbalt stöd i början av 60-talet — i varje fall inte just i och kring sessionsarbetet. Det finns i praktiken knappast heller några tendenser i denna riktning.

Det karakteristiska är att sessionsarbetet är föga omfattande och domineras av den lokala eliten. Det är då först och främst exekutivkommitténs medlemmar samt tekniska experter och partifolk — deputerade eller speciellt inbjudna — som förbereder sessionen och på denna dominerar i kraft av sakkunskap och uttrycksförmåga. Deputerade ur arbetar- och bondeklassen ägnar sina uppgifter mycket liten tid och uppvisar passivitet vid sessionsförhandlingarna. Förhandlingarna präglas av en uppdelning på en verbalt bättre utrustad och mera sakkunnig elit och passiva representanter från den del av befolkningen som saknar högre utbildning och partimedlemskap.

5.6.2 De ständiga kommissionerna

Kommissionerna har följande huvudfunktioner: att kontrollera exekutivkommitténs arbete, att handha speciella uppgifter och funktioner, som delegerats från exekutivkommittén, att självständigt eller på sovjetens uppdrag eller exekutivkommitténs hemställan, kontrollera t.ex. företags och institutioners arbete och att göra föredragningar vid sessionen på aktuella frågor. Kommissionerna ska till sitt arbete knyta en bred aktiv.

Kommissionernas antal, sammansättning och uppgifter.

Följande tabell återger kommissionernas utveckling under de senaste åren i medlemsantal och totalt antal:

	antal Deputerade	aktivister	kommissioner
1968	1682000	2624000	307350
1969	1678268	2480251	321782
1970	1679172	2710441	324346
1971	1749029	2442125	326245
1972	1754000	2680000	327991
1973	1766000	2465000	326959
1974	1776309	2611000	328762[160]

Andelen deputerade som deltar i kommissionerna ligger tämligen jämnt på ca 80%. Medlemmarna i exekutivkommittén kan inte samtidigt vara medlemmar i en kommission. Följande tabell visar nivåfördelningen av kommissioner, medlemmar och antal frågor.

	kraj/oblast	räjonger	städer	stadsräj.	byar	småorter
antal sovj.	138	2956	1966	484	41045	3528
antal komm.	1876	29382	20246	6122	244032	26333
antal dep.	27905	229359	253920	100095	1353238	204092
antal aktiv*	51600	376370	358344	114345	1463332	371693
antal frågor*	2555	87856	63320	18208	763383	79509
antal föredragningar	815	20265	13919	3058	269243	25550[161]

*I dessa två fall gäller siffrorna för år 1969. Övriga siffror gäller för 1972. Punkten ''frågor'' gäller ärenden som bereds för vidare behandling antingen vid sessionen eller i exekutivkommittén. Med ''föredragningar'' menas de huvudanföranden (*doklady*) eller bianföranden (*sodoklady*), som avges av kommissionerna i en viss fråga vid sessionen.

Slutligen ska vi se vilka olika kommissioner som var verksamma 1968 och deras aktivitet, mätt i behandlat antal frågor:

	antal kommissioner	frågor behandlade vid sessionen	frågor behandlade vid ex.k.
plan/budget	48563	62637	106453
jordbruk	43238	86335	163338
folkbildning	22151	32221	67767
kultur	27728	43713	81926
hälsovård och social trygghet	18330	19173	40209
transport, vägbyggnad o. kommunikationer	21483	20609	38958
industri o byggnadsväsende	6917	6521	15654
handel, utspisning	19112	21262	46085
bostadshushållning, dagligservice	13513	17052	35236
socialistisk laglighet o skydd av samh. ordning	28000	28104	54452
naturvård	2670	1400	2860
mandat	49428	23655	2486
övriga	6217	4639	14381[162]

Materialet visar att antalet kommissioner är i snitt högst vid kraj/oblastsovjeterna (ca 14), därefter följer stadsräjonger (ca 12,5), räjonger och städer (ca 10), småorter (ca 7,5) och byar (ca 6). Kommissionerna har i snitt ca 14 medlemmar, varav ca 6—7 är deputerade och ett något högra antal — 7—8 — är icke deputerade. Kommissionerna i kraj/oblast är störst och har också klarast övervikt för icke deputerade med ca 15 deputerade och 25—30 icke deputerade, minst vid bysovjeterna med 5—6 deputerade och ca 6 aktivister.

Vårt material visar också att varje kommission tar upp i genomsnitt ca 3 frågor. Av dessa behandlas ca 2 frågor vid exekutivkommittén, ca 1 fråga vid sessionen. Kommissionerna håller ca 1 anförande per session. Av frågor behandlade vid sessionen var kommissionerna inkopplade i cirka hälften.

1968 bildades mandatkommissioner och plan/budgetkommissioner vid ca 90% av alla sovjeter, jordbrukskommissioner vid ca 80%. Kommissioner för industrin och byggnadsväsendet bildades däremot vid endast 15% av sovjeterna. Efter 1968 har kommissioner för ungdomsfrågor inrättats. Dessa behandlade 1974 17 tusen frågor.[163] Om vi mäter aktiviteten i behandlat antal frågor så är jordbrukskommissionerna — ca 6 frågor, kulturkommissionerna — ca 5 frågor och folkbildningskommissionerna — ca 5 frågor ledande. Fördelningen av frågorna mellan dem som behandlas vid sessionen och dem som behandlas i exekutivkommittén föl-

jer ett tämligen uniformt mönster. Avvikelser uppvisas särskilt av mandatkommissionen och industrikommissionen — av den förras frågor behandlades ca 90% vid sessionen, den senares frågor behandlades till ca 70% i exekutivkommittén.

Någon statistik över aktivens sammansättning finns inte tillgänglig men utifrån tillgängliga texter kan fastslås att aktivisterna hämtas huvudsakligen ur kategorin ”experter”, t.ex. agronomer, ingenjörer, jurister; från f.d. deputerade med speciell sakkunskap; från kategorier med särskilt mycket fritid, speciellt pensionärer; bland representanter för — kontaktlänkar med organisationerna. I aktiven ingår ett litet antal arbetare i produktionen.[164]

Karakteristik av kommissionerna.

Den kvantitativa redovisningen ovan visar att kommissionernas uppgifter är många och täcker ett brett verksamhetsfält. Däremot är det svårt att få en klar uppfattning om den kvalitativa sidan, t.ex. i fråga om organens inflytande och deltagandets karaktär, Vi ska försöka ge en karakteristik.

Kommissionerna tillskrivs en kontrollfunktion gentemot exekutivkommittén. Denna skulle kunna förverkligas genom attkommitténs avdelningar och kommissionerna är uppbyggda i parallella strukturer. Men i realiteten leds kommissionerna av exekutivkommittén. Denna har hand om alla tekniska hjälpmedel och uteslutande där finns anställd personal. Det erkänns också öppet att någon kontroll av exekutivkommitténs arbete knappast sker.[165] I stället är det exekutivkommittén, som ger kommissionerna smärre uppdrag och slutbehandlar ärendena. Som vi såg är ca 2/3 av kommissionernas ärenden uteslutande avsedda för exekutivkommittén.

Kommissionernas arbete domineras av ordföranden och utomstående experter.[166] I en sovjetisk undersökning konstateras att

> många deputerade ägnar sig över huvud taget lite åt arbetet i sovjeten mellan sessionerna. Deputerade vid räjong-och bysovjeterna deltar i de ständiga kommissionernas arbete huvudsakligen före sessionerna eller efter deras avslutande.

I samma undersökning visar sig att deputerade vid stads- och stadsräjongsovjeterna ägnar sig cirka två timmar per vecka åt kommissionerna, de deputerade vid räjong och bysovjeterna ”några timmar före och efter sessionen”. Ordföranden däremot ägnar sig åt kommissionens uppgifter

mer än en dag i veckan, ''förutom möten i kommissionen och exekutivkommittén''.[167] Det är knappast fråga om ett kollektivt arbete.

Vilka funktioner har då i realiteten de ständiga kommissionerna? Den amerikanske statsvetaren Piekalkiewicz sammanfattar i sin bok om lokal förvaltning i Polen de motsvarande polska organens funktioner enligt följande.

a) Deras medlemmar skall mobilisera befolkningen för lokala projekt;
b) de vidarebefordrar till myndigheterna önskemål, förslag och klagomål samt informerar om stämningar;
c) de kan utöva en viss kontroll över den lokala statsadministrationens organ och kan göra byråkratin mindre ineffektiv och mindre godtycklig;
d) de tillför sovjeten en viss ytterligare expertmedverkan i beredning av ärenden.[168]

Detta måste sägas gälla även för Sovjetunionen. Osäkert är dock i vilken grad kommissionerna förmår att utöva någon kontroll över byråkratin. Möjligen kan viss kritik avges mot lägre tjänstemän och påpekanden göras om ineffektivitet eller likgiltighet i arbetet med beslutade åtgärder. Med tanke på att exekutivkommittén leder och till viss del ansvarar för den lokala förvaltningen måste kommissionernas uppgift vara att bistå med information om oönskade förhållanden och förhållanden, som kan åtgärdas med den kompetens och de resurser sovjeten har till sitt förfogande. Av betydelse kan denna ''kontroll'' vara, då missförhållanden på en speciell plats rapporteras vidare genom en kommission till en sovjet på högre nivå.

Piekalkiewicz menar, att expertmedverkan genom kommissionerna är av betydelse. Även i sovjetiska texter understryks detta och exempel ges på att så också är det verkliga förhållandet. Det kan också tyckas vara en given fördel att på detta sätt knyta till förvaltningen oavlönade experter, som inte heller på något betydande sätt komplicerar själva tjänstemannaapparaten. Denna medverkan behöver inte betyda att inflytandet över beslut i frågorna på något påtagligt sätt utvidgas till att gälla denna grupp; det behöver varken vara avsikten eller det faktiska resultatet. Det skall emellertid inte heller uteslutas, att i de lägre sovjeterna en högre tjänsteman eller expert genom deltagande i en kommission kan påverka frågorna. Av ett visst värde för dessa sovjeter kan också vara att på detta sätt knyta till verksamheten t.ex. representanter för administrationen vid större företag, fackföreningar etc. En del av denna fråga med speciell betydelse är att

även de deputerade till viss del specialiseras genom kommissionsorganiseringen. Detta kan ses som ett sätt att söka göra de deputerades verksamhet mera praktiskt meningsfull men det kan också få effekten, att mera övergripande eller principiella frågor döms att kvarstå på ett helt underordnat plan.

Kommisionernas aktivitet och förmåga att vara av verklig betydelse i sina uppgifter av mobiliserande och informerande karaktär är beroende till en del av hur högt en viss fråga prioriteras — enligt centrala direktiv och i mindre grad efter lokala bedömningar; vilket område det gäller och som är mer eller mindre lämpligt ur mobiliseringssynpunkt; vilka personer, som ingår i kommissionerna — och då bör både deras status och sakkunskap beaktas — samt slutligen inställningen till kommissionerna från framför allt den lokala exekutivkommitténs sida. På samma sätt som för sovjeternas verksamhet i stort är kommissionernas arbete av varierande kvalité i olika delar av landet.

De ständiga kommissionerna förväntades omkring 1960 även kunna överta den verkställande apparatens uppgifter. Detta är t.o.m., som ovan redovisats, inskrivet i partiprogrammet. På denna punkt tycks emellertid inga framsteg ha gjorts. Uppfattningen om det realistiska i denna målsättning behandlas mera utförligt i ett senare avsnitt.

Det är uppenbart att en eller ett par av medlemmarna av kommissionerna dominerar arbetet. Det är mycket sannolikt att de få verkligt aktiva i kommissionen ingår i de välutbildade expert- och byråkratleden och sköter kommissionens uppgifter i nära samarbete med exekutivkommittén. Det torde inte vara sannolikt varken att kommissionerna är någon slags folkförankrad motvikt mot byråkratin eller att de kan samla upp någon bredare folkopinion. Orsaken till att intresset för kommissionerna är så lågt brukar anges vara brist på tid och utbildning men som i ett arbete konstateras: ”Praktiken visar att nu en ganska betydande del av socialt arbete utförs på arbetstid”.[169] Det har också visat sig att nya deputerade under sitt första år generellt visar ett betydligt större intresse för sina uppgifter än därefter.[170] Detta kan ses som ett indicium på att de ”vanliga” deputerade ser sina uppgifter som föga meningsfyllda eller möjligen ogenomförbara.

5.6.3 Grupper, råd och poster.

Medan kommissionerna byggs upp efter funktionella principer eller branschvis, organiseras grupper, råd och poster efter territoriella kriterier (kvartersvis, stadsdelsvis etc.) eller enligt arbetsplatsprincipen. Därmed

tycks också deras uppgifter uppenbara: att studera de sociala och kulturella förhållandena i bostadsområdena, med allmänhetens hjälp förbättra villkoren, kontrollera att sovjetens beslut blir effektiva, att lagar för den allmänna ordningen, arbetarskydd etc. efterföljs och att produktionsplanerna följs. Detta kan också innebära att de deputerades individuella plikter infogas i ett kollektivt arbete, något som dock kritiserats på grund av att det leder till passivitet och bristande ''individuellt ansvar''.[171] Det har också betonats att det är kommissionerna som framför allt måste stödjas och utvecklas eller som det heter i ett verk från 60-talet:

> Det tycks att från vissa arbetare vid exekutivkommitténs sida är detta endast en modenyck. Eftersom man från början inte kunnat förstå de ständiga kommissionernas kärna och inte har kunnat aktivera deras verksamhet, hoppas sådana arbetare att den nya formen ger effekt utan några ansträngningar från deras sida.[172]

Vilken betydelse har dessa organ? Av normativa framställningar och rapporter i pressen kan man få intrycket att de har mycket viktiga funktioner men detta kan ifrågasättas. Möjligen är vissa punktinsatser betydelsefulla. För att stödja denna uppfattning bör några påpekanden göras. För det första saknas i stort sett data över organens antal och spridning. Statistiken utnyttjas ofta för att visa upp framgångar på olika fält eller för att understryka prioriterade uppgifter. För det andra kan man ifrågasätta organens användbarhet för kontroll och massmobilisering — de har över huvud taget ingen rätt att besluta endast rekommendera — kravet på ledning uppifrån är starkt. Ledningen sker genom exekutivkommittén eller genom kommissionerna. Med tanke på de deputerades initiativlöshet (som delvis beror på avsaknaden av rättigheter att arbeta självständigt) kan förmodas att denna ledning måste ske i noggranna former. Någon betydande uppmärksamhet tycks man dock inte ägna denna verksamhet. För det tredje har framkommit kritik mot kontrollens innehåll, där det bland annat konstateras att man ofta kontrollerar planuppfyllnaden uteslutande utifrån bokföring etc. En sådan kontroll, menar man, utförs av andra organ och är mera till besvär än nytta. Den aktivitet, som ibland betonas som mest utvecklingsbar och nödvändig, är att via poster och råd samordna organisationernas kontrollverksamhet men om detta sker i någon högre grad i praktiken är tvivelaktigt. Det bör också påpekas att det mest omfattande kontrollarbetet utförs av den s.k. folkkontrollen. Det framhålls att de deputerades kontrollorgan ska samarbeta nära med folkkontrollens organ.[173]

Deputeradegruppernas, rådens och posternas verksamhet är ännu en komplettering till den allmänna funktion som deputerade förväntas fylla i samhället och som förbindelselänk mellan statsförvaltningen organ och medborgarna. Detta betyder, att deras verksamhet är mobiliserande och informerande. De ständiga kommissionerna har liknande uppgifter med sektorsuppdelning; grupper, råd och poster har geografiskt avgränsade verksamhetsområden.

5.7 Deputerade

I det föregående presenterades sovjetens verksamhet in pleno och i utskottsorganisation. Att deltaga i sessionsverksamheten och i utskottens arbete anses som vitala uppgifter för de deputerade. Det har också understrukits under senare år, att de deputerade har skyldighet att medverka i dessa organisationsformer. Det har också framkommit, att intresse knyts i det sovjetiska materialet till utnyttjande av sådna institut som interpellationsrätten och beredning av ärenden för behandling vid sessionen eller i exekutivkommitén. Det tycks sannolikt att med detta följer också i någon mån ett större inflytande för de deputerade. I varje fall bereds dessa vissa möjligheter att uttrycka synpunkter av kritiskt slag eller rörande förslag till förbättringar. Samtidigt måste man vara försiktig med slutsatsen, att någon större förändring skulle ha inträffat. De deputerades aktivitet är låg och det är uppenbart att högre tjänstemän och experter dominerar såväl sessionsförhandlingarna som kommissionsverksamheten.

Begränsningen i den representativa demokratin är uppenbar i beaktande av styrningen av sovjeten från omgivande strukturer och den centrala position, som exekutivkommittén intar. Större delen av de deputerades arbete kan utifrån detta förmodas vara bestämt av sovjetens organ och särskilt exekutivkommittén. Det är på sovjetens uppdrag, som deltagande i olika organisationsformer sker. Detta arbete fortgår också under ledning från de verkställande organen.

De deputerade har emellertid också en mera individuell kontakt med väljarna. Dels sker detta genom själva valet och valkampanjen, dels sker det i det kontinuerliga arbetet i valkretsen. Detta är aktivitetsformer, som möjligen kan tjäna syftet, att höja representativiteten i deputerades arbete i sovjeten. Det anses också ha inslag av direkt demokrati.

Innan vi fortsätter undersökningen i detta led skall redovisas de deputerades ställning så som den stadgas i den 1972 antagna lagen om deputerades status.

5.7.1 Lagen om deputerades status

Den 20.9.72 antogs lagen om ''Deputerades status''. Vi ska ta upp några viktiga punkter i lagen och göra en utvärdering av dess betydelse.

Lagen gör i fyra avdelningar och 35 paragrafer en översikt över de deputerades grundläggande rättigheter och skyldigheter, deras arbete i sovjeten och i valkretsen samt speciella garantier för de deputerades verksamhet.

Allmänna stadganden

Här upprepas vad som i konstitutionen stadgas om valsystemet. Det fastslås vidare att

> deputerade beslutar i frågor inom det statliga, ekonomiska och sociala uppbyggnadsarbetet, organiserar genomförandet av sovjetens beslut, deltar i kontrollen över statliga organs, företags, institutioner och organisationers arbete och i förverkligandet av sovjetens övriga befogenheter.

Vidare konstateras att de deputerade arbetar icke professionellt och utan ersättning. Den deputerade är skyldig att verkställa väljarnas instruktioner och aktivt delta i sovjetens arbete. Den deputerade är ansvarig inför folket och kan återkallas av sina väljare.

Den deputerades arbete i sovjeten.

Den deputerade har rätt att föreslå frågor till sessionens dagordning, ställa förslag på exekutivkommitténs sammansättning, framställa frågor, göra diskussionsinlägg och ställa yrkanden vid sessionens överläggningar. Den deputerade har också rätt att föreslå hörande av sovjeten underordnade eller kontrollerade organ eller ämbetsmän vid sessionen.

En individuell deputerad eller en grupp av deputerade har rätt att ställa ''interpellationer'' i muntlig eller skriftlig form till exekutivkommittén, dess avdelningschefer eller andra tjänstemän ''i frågor som hänför sig till den givna sovjetens kompetens''. Skriftlig interpellation offentliggörs vid sessionen.

Förslag och anmärkningar vid sessionen behandlas direkt eller vidarebefordras till vederbörande organ. — De åtgärder som vidtagits skall meddelas den deputerade och exekutivkommittén . Den deputerade kan ''på sovjetens eller dess organs uppdrag'' utses till kontrolluppdrag. Den deputerade kan också själv väcka förslag om kontroll av organs, företags, institutioners och organisationers arbete.

Den deputerade i valkretsen.

Den deputerade är skyldig att stå i nära kontakt med sina väljare, informera om sovjetens och sitt eget arbete och hålla sig underrättad ''om befolkningens behov och krav'' och vidta åtgärder för att tillfredsställa dessa. Detta sker med stöd av sovjetens aktiv, organisationerna etc.

Den deputerade granskar olika typer av förslag och klagomål, som inkommer till honom samt organiserar möjlighet till personliga besök. Han studerar också orsakerna till missnöje, lämnar förslag till sovjeten och andra organ i dessa frågor och har rätt att själv kontrollera vilka åtgärder som vidtas på dessa förslag.

Den deputerade kan ''när som helst'' kallas till redovisning för sitt arbete av arbetarkollektiv/organisation eller väljare. Under alla omständigheter måste redovisning göras minst två gånger om året med avseende på deputerade vid de lokala sovjeterna.

Deputerade har närvaro- och yttranderätt vid sessioner för lägre sovjeter på sitt territorium och har rätt att delta i medborgarmöten av olika typer.

Den deputerade har rätt att ''omedelbart'' få företräde hos chefer och andra tjänstemän vid institutioner, som underordnas eller kontrolleras av sovjeten. Den deputerade har rätt att fordra att olagliga handlingar i alla former stoppas.

Grundläggannde garantier för deputerades verksamhet.

Om deputerade inte får erforderlig hjälp för att fullgöra sina uppgifter kan disciplinstraff utkrävas av ansvariga tjänstemän. De deputerade har rätt att inkräva nödvändig information från institutioner etc. Deputerade kan inte avskedas eller överföras till lägre avlönat arbete, inte heller arresteras eller åtalas utan sovjetens medgivande.[174]

Lagens betydelse och verkligheten.

Lagen innebär inga stora förändringar men förtjänar ändå att uppmärksammas. För det första måste framhållas att sannolikt mycket få deputerade tidigare utnyttjat eller ens varit medvetna om sina rättigheter. Lagen är i första hand ett sätt att uppmuntra de deputerades aktivitet. För det andra innebär lagens bestämmelser om rätten att kontrollera företag och institutioner, få information från dessa och få företräde hos olika ansvariga tjänstemän något nytt. Visserligen fanns denna rätt tidigare men sovjetens och de enskilda deputerades svaga ställning medförde att rätten inte

kunde utnyttjas.[175] Därmed inte sagt att lagfästandet automatiskt innebär någon mera omfattande korrigering. För det tredje lagfästs även deputerades skyldigheter att delta i sovjetens och dess organs arbete samt deras rätt till ledighet från arbete för att fullgöra sina uppgifter som folkrepresentant. Det är dokumenterat att deltagandet vid till exempel sessionerna tidigare var långtifrån hundraprocentigt. Orsakerna var av olika art, t.ex. svårigheterna att ta sig till sovjetens huvudort, ren lättja och ointresse men också svårigheter att få ledighet från ordinarie arbete. Alltjämt förekommer dock klara brott mot lagbestämmelsen.[176]

Lagen utpekar vissa förbättringar för de deputerades möjligheter att i sessionsarbetet utöva ett visst — om än begränsat — inflytande. Detta kan tolkas som ett sätt att stärka förutsättningarna för större aktivitet i den viktigare delen av deras verksamhet — nämligen i det arbete, huvudsakligen av mobiliserande karaktär, som utförs i valkretsen.

Lagen är endast en ram. Det konkreta innehållet beror givetvis på faktorer som vilka kollektiva arbetsuppgifter som sovjeten tilldelar sina organ, vilken självständighet organen har, hur exekutivkommitténs ledning utformas och, inte minst, de deputerades egen initiativförmåga. Praktiken är starkt varierande. Tyvärr finns inte tillgång till någon utförlig redovisningöver området. Sociologiska undersökningar genomförs men är antingen ''interna'' eller endast begränsade till ett geografiskt område. Det som finns är generella, normativa framställningar av växlande kvalitet och ett ganska rikligt flöde av rapporter om situationen i olika områden, som publiceras i dagspress och periodisk press. Visserligen kan representativiteten i dessa rapporter ifrågasättas, särskilt kan man befara att de ger en alltför ljus bild av verkligheten men det är givet att om man verkligen önskar att förbättra de deputerades arbete och kommunikationen mellan medborgarna och sovjeten kan inte endast positiva exempel ges. Kritiska inlägg är också allt vanligare. Det kan med fog antas att problemens karaktär och tendenser i utvecklingen avspeglas ganska väl i pressen och litteraturen.

5.7.2 Den representativa och direkta demokratin.

Vi noterade tidigare det karakteristiska för deputerades arbete i sovjeten och verksamheten vid sovjetens organ i allmänhet. Den nya lagen tycks öppna vissa möjligheter för inflytande från folkrepresentanterna i sovjetarbetet. Att detta inflytande är avsett att vara och i praktiken heller knappast kan leda till någon kvalitativ förändring av relationerna mellan

sovjetens organ eller de deputerades uppgifter och funktioner är en annan sak.

Frågan är om de deputerade i någon mån representerar och baserar sitt arbete på folkliga intressen — i någon reell och konkret mening — om det finns en fungerande kommunikation och om denna kommunikation i så fall i något avseende innebär en kontroll ''underifrån'' och om de deputerades agerande på något sätt bestäms av allmänheten/väljarna.

I samband med detta bör också den direkta demokratin ägnas en viss uppmärksamhet. Vi ställs då först inför frågan om själva begreppets innebörd. En annan fråga är om den direkta demokratin som princip är ideologiskt betingad barlast eller om den i något väsentligt avseende är relevant och tillämpbar i det nuvarande sovjetsamhället. Svaret på den frågan är givetvis avhängigt definitionen av begreppet.

Vissa försök har gjorts från sovjetiskt håll för att tolka begreppet. Så säger t.ex. juristprofessorn V.F. Kotok:

> Den direkta demokratin under socialismen betyder massornas initiativ och självständighet i förvaltningen av staten, deras direkta viljeyttring vid utarbetandet och antagandet av statliga beslut och även deras direkta deltagande i förverkligandet av dessa beslut.
>
> Till skillnad från den representativa demokratin, som betyder folkmakt genom till statsorganen av folket valda representanter, ger den direkta demokratin, som ett komplement till den representativa, folket möjlighet även till direkt viljeyttring i statens styrelseärenden.[177]

Kotok ger exempel på den direkta demokratins utveckling i olika former och på olika områden av förvaltningen och produktionen och hävdar att dessa exempel

> . . . vittnar om möjligheten och nödvändigheten av att förena den representativa och direkta demokratin som en av de viktigaste metoderna för att förverkliga folksuveräniteten. Dessutom uttrycks i en sådan förening linjen för en allsidig utveckling av den socialistiska demokratin och i den ligger ett av de konkreta uttrycken för den socialistiska statsmaktens överväxande i den kommunistiska samhälleliga självstyrelsen.[178]

Man kan till den direkta demokratins yttringar räkna alla former av deltagande i eller kollektiv påverkan på beslut eller verkställande av beslut. Det bör då givetvis vara frågan om icke professionell verksamhet och verksamhet som icke utövas av representanter.

Man bör enligt den sovjetiska uppfattningen till direkt demokrati räkna val, folkomröstningar, olika samhälleliga organs beslutande, rådgivande eller verkställande arbete. Man vill sålunda se t.ex. sovjetens kommissioner och andra organ som en förening eller syntes av representativ och direkt demokrati. I hög grad betonas den direkta demokratin i bymöten och produktionsmöten vid industriföretag och på jordbruksenheter.[179] Detta kan i och för sig vara rimligt men den avgörande frågan i detta sammanhang blir då om verkligen beslut kan fattas eller påverkas i dessa olika organ och organisationer.

Följande avsnitt ägnas förbindelserna mellan sovjetdeputerade och väljare — vilka relationerna är, hur dessa motiveras, om normativt material och reella förhållanden uppvisar en kongruens och vilka förändringar, som tycks vara önskvärda och genomförbara i beaktande av den givna politiska och institutionella miljön och de moment, som framhävs i den sovjetiska litteraturen. Jag har tagit upp mitt resonemang kring den direkta demokratin här därför att i vissa delar berör denna olika moment i detta led. Detta brukar hävdas från sovjetiskt håll,[180] och man måste instämma. Möjligheterna att kollektivt diskutera och föreskriva deputerades uppgifter och rätten och möjligheten att tillämpa omedelbara sanktioner inrymmer element av direkt demokrati, liksom organiseringen och genomförandet av själva valet och valkampanjen. Detta sägs förutsättningslöst utan att föregripa de fakta och slutsatser som framkommer i det följande.

5.8 Den deputerade och väljarna.

Den socialistiska demokratin skulle innebära att förvaltningsapparaten och de deputerades uppgifter bestäms av folket som också skulle ha möjlighet att kontinuerligt kontrollera hur arbetet med dessa uppgifter utförs. Det är uppenbart att i realiteten en stor del av de lokala sovjeternas arbete består i att verkställa uppgifter, som fastställts högre upp i hierarkin. Visserligen finns ett visst utrymme för lokala variationer men den funktion, som de deputerade och allmänheten har i dessa frågor, kan inte vara någon annan än att utgöra en kontrollinstans. Kontrollen gäller samstämmigheten med centrala linjer och intentioner. Kontrollens omfattning och objekt bestäms vanligen av exekutivkommittén (enligt centrala anvisningar). Enligt teorin är det dock ingenting annat än folkviljan, som kommer till uttryck i de centrala direktiven.

De centrala direktiven kompletteras med instruktioner — *nakazy* — och andra meningsyttringar direkt från folket. Arbetet med *nakazy* utgör en mindre del av sovjetens arbetsuppgifter, men den del, som brukar betecknas som den viktigaste i de deputerades relation till väljarna.

Vi ska på följande sidor analysera några viktigare drag i de direkta förbindelserna mellan de deputerade och väljarna. Det centrala är frågan om det bundna mandatets reella innebörd.

5.8.1 Det bundna mandatet

Mandat imperatif — det imperativa eller bundna mandat — är en term, som används av Marx och Lenin. Begreppet avser att understryka maktens placering i den socialistiska staten. Det är således folket, som styr sina representanter, inte tvärtom, vilket man menar är fallet i den borgerliga parlamentariska demokratin. Man använder alltjämt denna term i Sovjetunionen, som karakteristik på förhållandet mellan medborgarna och deras delegater. Man pekar då på folkrepresentanternas ställning som valda, kontrollerade och avsättbara ombud. Men man gör också reservationer. Juristen Bezuglov menar t.ex. i ett i sammanhanget tungt vägande verk, att det bundna mandatet i absolut mening är endast giltigt i en period av hård klasskamp, en period i och omedelbart efter en revolutionär situation. I dagens läge, säger Bezuglov, präglas ju sovjetsamhället av den moraliska och politiska enigheten och då används termen i en relativ mening. Några sociala motsättningar förekommer inte och därför finns inte heller ett behov att förlägga makten direkt hos folket.[181]

Det bundna mandatet kan uppdelas i tre beståndsdelar: valet, kontrollen och återkallandet. En genomgång av dessa visar mera konkret de begränsningar och den betydelse teorin om det bundna mandatet fått.

Valet.

I väst har ofta avsaknaden av fria val tagit som ett yttersta bevis på det sovjetiska samhällssystemets odemokratiska karaktär. Från sovjetiskt håll tillbakavisas detta med två argument, dels att valet är ingen politisk handling som i de parlamentariska systemen, d.v.s. ett val mellan alternativa politiska linjer, något som i sin tur betingas av frånvaron av antagonistiska sociala motsättningar. Det andra argumentet är att folkrepresentanterna faktiskt utses av folket om än i delvis annan ordning än genom själva röstningsmomentet. Den väldiga uppslutningen bakom kandidaterna tas

som bevis för att dessa har folkets kompakta stöd. Detta är knappast en tillfredsställande förklaring. Orsaken till enhälligheten i valet kan vara att: det finns faktiskt mekanismer, som anses ge utrymme för en viss folklig påverkan, som förvisso inte gör det motiverat att tala om ''fritt val'' men som kanske kan ge befolkningen en känsla av att valet är något slags uttryck för folkviljan, som ger en legitimitet; det höga valdeltagandet och enhälligheten i valet är en blandning av tradition och tvång, valet är närmast styrt av minsta motståndets lag och utgör ett visst stöd för en politik, som man kanske inte ser som berättigad men som genom ideologisk propaganda och censur i varje fall saknar jämförelseobjekt. De få medvetet oppositionella är också införstådda med de risker, eller obehag, som är förenade med röstskolk eller en nejröst. Alternativa kandidater får inte uppställas och det är inte tillåtet att propagera för en röst mot den officiella kandidaten. Slutligen visar många vittnesbörd, att röstfusk förekommer och sannolikt är ganska vanligt.

Valprocessen kan indelas i tre stadier: nomineringen, väljarmötena och röstningsproceduren.

Nomineringen inleds med att en ''initiativgrupp'', bestående av representanter för massorganisationerna — företrädesvis partiet, fackföreningarna, komsomol och kooperationen — preliminärt utser en kandidat. En viss frihet i personnomineringen kan finnas — särskilt på den lägsta nivån — men det råder inget tvivel om partiets avgörande inflytande över kandidaturvalet.[182] I ett arbete framställs partiets roll och orsaken till partiets styrning av nomineringsproceduren på följande sätt:

> Partiets ledande roll vid framförandet av deputeradekandidater utesluter möjligheten av yttringar av antisocialistiskt inflytande, olika typer av personliga ambitioner, kamp för en post.
>
> Kommunistpartiet strävar vid beslut i frågor om deputeradekandidaters lancering efter att bland dessa skall finnas de bästa, de representanter för alla klasser och sociala grupper i SSSR, som är allra mest hängivna kommunismens sak.[183]

I många andra verk framhålls partiets rätt och skyldighet att föra fram kandidater till deputeradeposterna och att bevaka att partiandan (*parti'nost'*) utmärker nominerade kandidater. Ett typiskt exempel på hur partiet på ett självklart sätt kan överföra sina kadrer till arbete i sovjeterna är följande rapport från Moldaviska SSR.

> Inalles skickades från 1966 till och med 1972 från parti- och statsorganen vid republikens apparat till arbete i de lokala sovjeterna 35 personer, däribland 32 till posten som ordförande i exekutivkommittéerna vid de arbetardeputerades sovjeter i räjonger och städer.[184]

Den nominerade kandidaten godkänns därefter vid ett nomineringsmöte — ett öppet möte inom en fackföreningsavdelning, vid ett kollektivjordbruk el. dyl. Även vid detta tillfälle finns vissa möjligheter att påverka den slutgiltiga kandidatnomineringen.[185] Den nominerade har ett speciellt ansvar inför nomineringskollektivet/organisationen, som också förväntas bistå den deputerade i hans arbete. Den deputerade utgör en förbindelselänk mellan organisationen och sovjeten. I teorin ses den deputerade både som ett språkrör för opinionen inom organisationen och som förmedlare av information om sovjetens uppgifter till kollektivet samt organisatör av kollektivet i verkställandet av praktiska uppgifter. I praktiken har nomineringskollektivet, lika lite som väljarna, någon avgörande möjlighet att bestämma ''sin'' representants uppgifter. De deputerade kan endast fungera som förmedlare av stämningar och förslag från folket, och deras betydelse som informationsförmedlare och massorganisatörer är starkt individuellt varierande. I synnerhet förhållandet till nomineringskollektivet regleras på ett vagt sätt, huvudsakligen i appeller och allmän betoning av de deputerades omfattande uppgifter och ansvar. En viss ökad uppmärksamhet kan noteras under senare år.[186]

Efter nomineringen följer väljarmötena. Där föredras partiets upprop; kandidaten är skyldig att stå bakom partilinjen oberoende av om han är partimedlem eller ''partilös''. De deputerade ingår, som det heter, alltid i ''blocket av partimedlemmar och partilösa''. Vidare presenteras den nominerade kandidatens personliga företräden, hans yrkesmässiga meriter, moraliska status etc. Det är naturligtvis aldrig fråga om att ventilera några personliga politiska åsikter eller individuella prioriteringar av något slag. Slutligen framläggs förslag eller ''instruktioner'' — *nakazy* — från väljarna.[187] Dessa, som ska utgöra den deputerades speciella uppgifter under mandatperioden behandlas vidare nedan.

Själva valet är utförligt behandlat i västliga verk,[188] varför vi här endast ska göra några korta kommentarer. Valet sker i enmansvalkretsar med endast en nominerad kandidat. Möjligheten att uppställa flera kandidater har diskuterats. Några juridiska hinder föreligger ej, men tanken tillbakavisas med t.ex. motiveringen att det kan leda till ''konstlade motsätt-

ningar''. Därmed torde avses att svårigheterna att skilja kandidaterna från representativitet för skilda sociala eller politiska intressen kan vara betydande.

Utöver de officiella kandidaterna får inga nya namn uppställas. Detta motiveras med att dessa icke har bedömts efter personliga kvalifikationer, saknar anknytning till ett kollektiv/en organisation, att ingen garanti finns att de står för det officiella valprogrammet.[189] Med tanke på det absoluta kravet på att partiets överhöghet garanteras och att spontana initiativ från folket inte tillåts bör detta ses som ett systemkrav, även om den politiska och administrativa kontroll, som omgärdar de deputerades arbete, förhindrar en oppositionell praktik.

Det bör tillfogas att valet inte betraktas uteslutande som en fråga om att utse representater till sovjeterna. Vid sidan av detta primära syfte brukar framhållas att förberedelsearbetet innebär dels en utvärdering av arbetet under föregående mandatperiod och en bred informationskampanj om aktuella politiska, ekonomiska och sociala-kulturella uppgifter, dels ett förverkligande av den direkta demokratin genom väljarnas instruktioner och genom det breda deltagandet i valkommissioner och i de agitationsgrupper, som har till uppgift att mobilisera befolkningen till uppslutning vid valet.[190]

Väljarnas instruktioner — nakazy.

Den deputerade är skyldig att redovisa sitt arbete i rapporter till väljarna minst två gånger årligen.[191] Vid dessa rapportmöten redovisas även sovjetens arbete i stort och de aktuella uppgifterna.

De deputerades arbete kan generellt bestämmas framför allt som ett stöd för kommunistpartiets politik, deltagande vid sessionerna och i sovjetorganens arbete samt verksamhet, som bedrivs för att verkställa väljarnas instruktioner — *nakazy*. Det är dock alltid lydnaden gentemot partiet, som är överordnad. Brežnev framhåller:

> Vilken post vår sovjetdeputerade än innehar anser han det som sin plikt att i alla sina handlingar vägledas av partiets politik, kämpa för att i praktiken omsätta dess program, stå fast på dess positioner. Han är väl medveten om att just för detta ger honom väljarna mandatet . . .[192]

Detta gäller således partimedlemmar såväl som partilösa.

Väljarnas direkta inflytande sker främst genom *nakazy,* som enligt vad

som ovan sagts, framförs vid väljarmötena och fordrar deputerades speciella bevakning. *Nakazy* utgör förslag till förbättringar främst inom service- och kultursektorerna. De förutsätts stödjas av en majoritet av väljarna. Med hänsyn till den speciella betydelse, som tillmäts *nakazy,* bör något belysas i vilken utsträckning de styr sovjetens arbete, i vilken mån de faktiskt utgör deputerades speciella arbetsområde och om väljarna har reell makt att utkräva ansvar — d.v.s. i sista hand återkalla den deputerade — i händelse av brister i fullgörandet.

Nakazy framställs vid väljarmötena. Redan vid detta tillfälls sker en utgallring efter vilka förslag, som kan vara realistiska. Den närmare granskningen sker dock vid exekutivkommittén eller snarare dess olika avdelningar. Där sker en fördelning av *nakazy* efter de verkställande organen. Vissa smärre icke kostnadskrävande, praktiska förslag bedöms som möjliga att åtgärda av de deputerade själva (med hjälp av aktiv och organisationer) medan andra vidarebefordras till lokala förvaltningsorgan eller högre myndigheter. Direkta avslag är inte ovanliga, något som enligt vissa kritiker kan bero på exekutivkommitténs ansträngningar att undvika arbetsbelastning. Vid sovjetsessionen antas exekutivkommitténs fullständiga lista över *nakazy* med angivna verkställande organ och tidtabell för uppgifternas fullgörande. Denna punkt på dagordningen blir sällan föremål för diskussion.[193]

Sovjetens primära uppgift är att genomföra planen. Sovjetens förmåga att åta sig självständiga kostnadskrävande uppgifter utöver planen är mycket begränsad. *Nakazy,* som antas i maj—juni, är emellertid inte samordnade med planen, som antas vid årsskiftet. De kommer således att utgöra en slags komplettering till planen och att begränsas till sin omfattning på grund av resursknapphet.[194] Nakazys genomförande är dels beroende av sovjetens förmåga att finna ”dolda reserver”, dels förmågan att samordna finansiella medel från företag och institutioner inom förvaltningsområdet.[195] Vidare har möjligheten att tillgodose önskemålen ökat under senare år genom att, som tidigare nämnts, sovjetens finansiella bas förstärkts bl.a. genom att en större del av de ”egna” företagens vinster stannat hos sovjeten och genom att antalet lokala företag utökats. Visserligen får inte alla förslag ekonomiska konsekvenser, men det är ändå i samband med detta som *nakazy* har fått större uppmärksamhet och börjat i ökad grad betraktas som en väg att stimulera befolkningens aktivitet och öka dess möjlighet att påverka t.ex. den yttre miljön och tillgång till service av olika typer.

De deputerades engagemang i *nakazy* betonas olika starkt i olika fram-

ställningar. Deras uppgift blir delvis att söka resurser och mobilisera befolkningen i vissa praktiska uppgifter. Det är emellertid klart att i huvudsak bedrivs arbetet i olika ärenden inom olika avdelningar vid exekutivkommittén och vid andra organ. Deputerades uppgift blir att hålla kontakt med detta arbete, något som förmodligen består väsentligen i att få ta del av information vid behov.

Nakazy förutsätts vara själva kärnan i det bundna mandatet. Man kan inte undgå att konstatera (vilket också görs i sovjetiska texter) att bundenheten är kraftigt modifierad. För det första utlämnas de framställda kraven åt den byråkratiska apparatens bedömning, för det andra är det knappast möjligt att utkräva ansvar av den deputerade för förseningar eller byråkratiska arbetsmetoder inom verkställande organ. Dessutom, och det är det primära, är arbete i enlighet med partiets önskemål och efter sovjetens, som förenare av bredare grupper av väljare, direktiv överordnat de individuella nakazy. Detta föranleder också en sovjetisk jurist att konstatera att det bundna mandatet är till syvende och sidst ingenting annat än ”en allmän värdering av hans (den deputerades) personliga egenskaper, hans uppträdande”.[196]

Återkallandet.

Principen om folkets rätt att återkalla sina representanter var, enligt nutida sovjetisk uppgift, under stalintiden betydelselös på grund av förfarandets tungroddhet och processuella oklarhet.[197] Till detta kommer givetvis vissa mera politiska förklaringar. 1957 och följande år antogs nya lagar för tillämpningen[198] och med detta har också denna punkt fått ett visst ökat intresse. Antalet återkallade har följt följande kurva:
1960 — 100, 1963 — 446, 1965 — 350, 1971 — 197, 1972 — 718, 1973 — 177, 1974 — 654.[199]

Detta institut brukar ibland i sovjetiska texter betecknas som ett av de främsta exemplen på folkets maktutövning och kontrollmöjligheter. Det är därför av ett visst intresse att undersöka dess verkliga betydelse.

I de sovjetiska texterna anges vanligen att orsakerna till återkallande ligger i passivitet eller i att den deputerade begått någon kriminell eller på annat sätt ”ovärdig” handling. Det kan också vara fråga om personer som av andra skäl ”förlorat medborgerligt förtroende”. Däri kan dölja sig någon form av opposition — i så fall sannolikt utanför sovjeten — eller att beslut inte accepterats, uppdrag inte fullgjorts el. dyl. Det hävdas dock från sovjetiskt håll att återkallandet sällan används politiskt.[200]

Återkallandet används inte på något omfattande sätt, men institutets existens kan vara av betydelse som varning för ett icke önskvärt beteende, ett sätt att individualisera de deputerade och förhindrat ett oönskat kollektivt samarbete mellan de deputerade i sovjetarbetet. Det bör då framhållas, att återkallandet icke är en spontan reaktion från väljarna eller det nomineringskollektiv, som formellt fört fram den deputerade. Det är ett partiinstrument eller det kan i varje fall inte tillämpas utan partiets samtycke.

Det är uppenbart att det för att bibehålla den nuvarande samhällsstrukturen, med dess administrativa och politiska styrningsmekanismer, också krävs vissa förhållanden hos, en viss karaktär beträffande valsystemet. Någon verklig valmöjlighet finns inte och heller inte någon reell kontroll över de formellt valda. Vi har tagit upp några aspekter på den mekanism, som fungerar för att bibehålla valets karaktär av styrd handling, liksom kontrollens och sanktionernas delvis omvända funktioner. Tidigare har berörts det behov, som ändå finns att bibehålla terminologin och den formella strukturen. Som komplettering ska tas upp några speciella punkter, som tycks vara av intresse, antingen för att de fungerar som extra kontrollinstans *mot* folkinitiativet eller för att de fyller det behov, som otvivelaktigt finns att ta upp och förmedla missnöje och spänningar i systemet. Vi begränsar oss till sovjeternas funktioner.[201] Det som behandlas är dels förnyelsen i sovjeternas sammansättning, dess substans och betydelse, dels de deputerades direkta kontakt med väljarna — deras individuella arbete i valkretsen. Denna individkontakt och kontakt med organisationer, arbets- och bostadskollektiv tillmäts stor betydelse i sovjetlitteraturen.

5.8.2 Förnyelse och rotation

I samband med proklamerandet av folkstaten 1961 införs bestämmelsen om snabbare förnyelsetakt i sovjeternas sammansättning. I partiprogrammet rekommenderas omsättningstakten till ”inte mindre än en tredjedel.”[202] Under följande år blir förnyelsetakten ännu högre — ca 2/3 av de valda är nya.[203] Mot slutet av 60-talet stabiliseras takten till ca 50%. En ytterligare bestämmelse är att deputerade får behålla ledande poster högst tre mandatperioder. Det fastslås dock att undantag kan göras för särskilt förtjänta personer.[204]

Vad innebär denna snabbare förnyelse-och rotationstakt? Det som officiellt anges är i första hand att så många som möjligt måste få tillfälle

att sätta sig in i och handha styrande uppgifter. Bestämmelsen motiveras med att förvaltningen blir billigare och effektivare, att ansvarskänslan höjs med delaktighet i fattade beslut och den samhälleliga aktiven breddas. Man söker också stöd i tankegångar hos Lenin, för att på så sätt bevisa hur socialismen konsekvent utvecklas enligt dennes uttalanden. Det bör dock påpekas att Lenins teser om rotationen och förnyelsen av deputeradekadern gäller en annan politisk situation, där sovjeterna (eller motsvarande organ) verkligen fungerar som självstyrelseorgan. I en sådan situation får principen en kvalitativt annorlunda innebörd. Då Lenin påpekar rotationens betydelse avser han i första hand en motverkan mot professionaliseringen och de mekanismer av byråkratiseringskaraktär, som är förknippade med denna.

Rotationen på ledande poster — förnyelsen av exekutivkommittén — stabiliseras under 60-talet kring 40%. Beträffande de viktigaste posterna — ordförande och sekreterare — är dock andelen betydligt lägre, ca 20%.[205] Ingenting tyder på att förnyelsen gynnar grupper och klasser utanför intelligentian. En välkänd sovjetisk forskare konstaterar:

> Under nutida villkor är det omöjligt att styra effektivt och kvalificerat utan en viss vetenskaplig utbildning. Detta viktiga krav gäller nu icke endast exekutivkommitténs ledare — ordförande, vice ordförande och sekreterare. Det hänför sig också till exekutivkommitténs medlemmar.[206]

Vi kan även spekulera något i effekter av en karaktär, som direkt strider mot de officiellt angivna. Det rör sig främst om möjligheten att utnyttja rotationen och förnyelsen som ett politiskt kontrollinstrument. Det kan vara frågan om att rensa ut misshagliga individer eller förhindra formerandet av en opposition, men viktigare torde vara att det skapas en situation, där regelbundet sker ett utbyte av representanter, innan dessa får en reell möjlighet att skaffa administrativ vana, sakkunskap etc., som kan utnyttjas för att mera effektivt driva vissa krav. Detta bör också ses i ljuset av de nya lagarna, som öppnar vissa vägar för att på ett legalt sätt driva vissa frågor. I realiteten *kan* alltså lagarna och förnyelsebestämmelserna få en komplementär funktion. De ''vanliga'' deputerade får vissa explicita rättigheter, något som är nödvändigt ur synvinkeln effektivisering och kontroll av statsapparaten och byråkratin inom företag, institutioner och organisationer. Samtidigt finns behov av både spärrar mot en alltför stark aktivitet från de deputerades sida och av att bibehålla en kontinuitet i arbetet. Deputerades höjda status och bestämmelserna om ökad förnyelse-

takt kan på så sätt tänkas leda både till en höjd aktivitet och en bibehållen fast styrning genom centrala direktiv.

5.8.3 Den deputerade i valkretsen.

Enligt de officiella föreskrifterna ska de deputerade stå i daglig kontakt med väljare, arbetskamrater och grannar. Den breda kontaktytan ska göra det möjligt för honom att dra slutsatser om viktiga krav och behov, antingen genom att på eget initiativ pejla stämningar eller genom att fungera som ''klagomur''. Den information, som sålunda inhämtas, ska därefter ligga till grund för vidare åtgärder eller förslag till åtgärder till sovjeten.[207]

Vi ska kort redogöra för några viktigare former av kommunikation med väljarna och förutsättningarna för dessa typer av kommunikation.

Skriftliga förslag och klagomål av olika typer är av mindre betydelse. Dessa ställs vanligen till partiet eller högre sovjetorgan. I varje fall är det mindre vanligt att de deputerade själva åtar sig att arbeta med sådana frågor. Däremot kan de få i uppgift av exekutivkommittén att göra en mindre undersökning i något ärende.[208]

Den föreskrivna mottagningen och andra former av direkt kontakt med väljarna tycks dock spela en viss roll i arbetet.[209] Bland data från den tidigare refererade undersökningen över vissa sovjeter i Estland — Armenien finner vi att 26,2% av de deputerade fann den direkta kontakterna med väljarna ''mest intressant''. [210] Där visar sig att 25,4% av de deputerade mottog besök av mer än 20 personer, medan 7,2% inte hade en enda besökare.[211] I Perttsiks undersökning visade en rundfråga att 13% av de väljare som avgav svar under ett år haft kontakt med ''sin'' deputerade. Av dessa hade 60% tagit upp rena familjefrågor.[212]

Perttsik tar i sammanhanget upp ett fenomen, som förtjänar en viss uppmärksamhet. Detta hänger samman dels med de något förvirrande förhållanden, som uppstår då det gäller att hålla isär deputerade valda till olika nivåer i ungefär samma valkrets, dels med komplikationer, som är ytterst vanliga och följer av att de valda bor och arbetar i olika valkretsar. I det första fallet har en konsekvens blivit att deputerade på olika nivåer arbetat med samma fråga. Här menas deputeraderåden vara eller åtminstone kunna bli en lösning. I det andra fallet ser man en utväg i att kombinera produktionsvalkretsar och territoriella valkretsar.[213] Detta menas utgöra ett allvarligt problem eftersom de flesta deputerade nomineras vid möte på företag[214] och är bosatta i helt andra stadsdelar än där de väljs. Det uppges t.ex. att i stadssovjeten i Irkutsk bor av 450 deputerade endast

5% inom sina valkretsar, 36 av de deputerade har sin arbetsplats i valkretsen.[215] Om man verkligen önskar en god förtrogenhet med problem på arbetsplatser och i bostadsområden och dessutom avser att upprätthålla täta förbindelser med väljarna är detta givetvis ett allvarligt hinder. Det är dock inte ovanligt att allmänheten vänder sig till deputerade från andra valkretsar än den som de bor eller arbetar i.

5.8.4 Relationen till väljarna.

Det kan generellt fastslås att det avgörande kravet för folkmakten — väljarnas val och kontroll av sina ombud — i den sovjetiska modellen knappast motsvaras av någon realitet ens på det lokala planet. Detta betingas av styrningsmodellen, som primärt tilldelar de deputerade uppgifter att arbeta med de frågor och i de funktioner, som fastslås centralt. Ledningsstrukturen är strikt hierarkisk och även lokalt är alla belut koncentrerade till ett fåtal personer. Initiativ från medborgarna i form av förslag möter ett visst gillande, åtminstone från centralt partihåll, men steget till folkets rätt att ställa krav, eller fatta någon typ av självständigt avgörande (t.ex. i val) är uppenbarligen långt. En reell kontroll och val med arbete för folkets direkta krav i sovjeterna förefaller utesluten inom det nuvarande centralistiska systemets ramar. En sådan situation skulle kunna leda till att prioriteringar på olika sektorer drogs upp till diskussion, något som inte tillåts ske under rådande förhållanden. Vi ska då också ha i minnet, att det är inte uteslutande för de lokala organen som det bundna mandatet sägs gälla, utan för alla nivåer upp till unionens högsta sovjet. Ändå bevaras alltså terminologin från revolutionsåren och i huvudsak även de formella strukturerna. Förklaringen till detta är väl dels att dessa fyller ett politiskt och ideologiskt legitimeringsbehov men även att de står till tjänst med en struktur, som kan tjäna den nuvarande regimens behov i olika avseenden.

Det betonas, som vi sett, att sovjeternas arbete måste förbättras, att deras aktivitet måste mera knytas till akuta behov och att därför de deputerade måste förbättra sin insats. Det finns ingen anledning att tro att detta är endast eftergifter åt ideologin. Säkert vill man verkligen basera arbetet på befolkningens intressen eller åtminstone skapa kanaler för att ta upp och i väsentliga delar bearbeta aktuella folkligt förankrade önskemål. Detta är ett ideologiskt-politiskt säkerhetskrav. Det är också ett ekonomiskt betingat behov att neutralisera missnöje för att höja arbetsproduktiviteten. Av den anledningen uppmuntras direktkontakten väljare — val-

da. Det är också intressant att notera det växande intresset för kontakt med arbetskollektiven. Tanken bakom detta är att med den ökade satsningen på att direkt förena arbetarnas intressen med företagens lönsamhet följer att man mera noggrant på arbetsplatserna bevakar planuppfyllnaden och företagets lönsamhet i allmänhet, kommer med viss kritik och vissa förbättringsförslag, som även de deputerade måste följa och föra vidare till sovjeten.

5.8.5 Former för direkt demokrati

Den direkta demokratin, i de former som den har redovisats, innebär inte att ett beslutsfattande i öppna former kan ske. Vissa former har här inte behandlats, t.ex. så avses ju genom de ständiga produktionsmötena på företagen en typ av företagsdemokrati i former med direkt demokratiska inslag. Det kan emellertid betraktas som uppenbart, att direkt demokrati med beslutande funktioner är utesluten i det nuvarande sovjetsamhället. Ändå betonas i den sovjetiska litteraturen de direkt demokratiska elementen i styrelsen av förvaltningen och produktionen som viktiga. Detta behöver inte endast ses som en eftergift åt doktrinen. Element av direkt demokrati kan mycket väl vara betydelsefulla, då därmed avses någon form av rådgivning och information. Detta är således funktionen hos väljarmötena, bystämman och produktionsmötena. Det kan också vara fråga om mobiliseringsinstrument, såsom t.ex. i fallet valkampanjen, eller ett sätt att informera om och försöka förankra vissa beslut och dessas syften. Det kan dock förmodas, att dessa former för opinionsyttring är hårt styrda och icke ett sätt att få ett vidgat inflytande över en fråga. Det i den sovjetiska litteraturen ofta omnämnda förslaget om lokala folkomröstningar har icke lett till förverkligande eller i varje fall i mycket liten omfattning. Det tycks råda tvekan att utnyttja den direkta demokratin genom de kanaler, som finns, eller att skapa nya fungerande former.

Som en form av direkt demokrati, som är utnyttjad, betraktas de massmöten, som hålls företrädesvis på arbetsplatserna i samband med framläggandet av viktigare lagförslag. Det torde dock även här röra sig om i första hand en informationsverksamhet och ett sätt att söka legitimering genom denna typ av offentlig redovisning och tillfälle till opinionsyttring.

Vi skall här återknyta till ett tema, som tidigare berörts något. Det gäller organisationernas utveckling och samhälleliga inslag i sovjetens organisation. Även i dessa två institutioner menar man sig finna element av samhälleligt självstyre och direkt demokrati.

I början av 60-talet utpekas både organisationerna och de lokala sovjeterna, som bärare och mottagare av förvaltningsfunktioner. Det är uppenbart både en praktisk och en ideologisk fråga man här tagit upp. Lösningen svarade — eller förmodades svara — mot behoven av avlastning av statsappparaten och den gav också något i de ansträngningar, som gjordes för att levandegöra och konkretisera ”vägen mot kommunismen”.

Organisationernas roll som förvaltande organ tonades ned ganska snabbt efter delvis misslyckade experiment med överföring av uppgifter och en allmän vitalisering. Det ingår inte i denna undersökning att närmare gå in på orsakerna till detta. Det kan dock sägas att huvudsakligen torde det ha rört sig om praktiska problem av typen brist på medel, utbildad personal etc. samt förmodligen också svårigheterna att leda och kontrollera massorganisationernas verksamhet. Denna ledning skulle till största delen ha fallit direkt på kommunistpartiet; statens uppgifter i förhållande till massorganisationerna är att samarbeta med och i viss mån samordna men inte att leda deras verksamhet. Organisationernas uppgifter kunde måhända ha lösts på ett bättre sätt om de hade fått friare händer att aktivera medlemmarna och rättigheten att självständigt fatta beslut men ett sådant följdbeslut kunde inte fattas.

I stället ökade betoningen av sovjeternas roll som förenare av den statliga och samhälleliga makten. Men även för sovjeternas del blev uppmärksamheten kring detta mångtydiga begrepp lägre efter några år i början av 60-talet. Det man framför allt tycks ha väntat sig var en billigare och kanske mindre tungrodd förvaltningsverksamhet på vissa sektorer; möjligheter skulle också ha skapats att öka deltagandesiffrorna och att ge deltagandet ett meningsfullt innehåll — sett ur statens och kanske också medborgarnas ögon. Däremot bör frågetecken sättas för tolkningen att avsikten också var att ge medborgarna nya möjligheter att få inflytande över beslut.

Man tycks ha haft uppfattningen att det skulle vara möjligt att radikalt förenkla statsapparaten alltefter som man närmade sig det kommunistiska samhället. Orsaken till detta kan tolkas så, att den politiska enigheten växer, medborgarnas medvetenhet blir allt större och produktionsapparaten och planeringen fungerar med större precision. Detta ligger också i linje med vad Lenin framför omkring revolutionen. Man menade också att de ständiga kommissionerna vid sovjeten skulle kunna överta själva förvaltningsorganens uppgifter. Detta är en intressant tankegång eftersom en sådan förändring måste ställa stora komplikationer med tanke på

exekutivkommitténs och dess avdelningars nyckelpositioner som lokala utlöpare av den hierarkiska statsapparaten och i realiteten förvaltningens organ. Även om man kunde ha fogat in kommissionerna i förvaltningsapparaten och i stort sett endast bytt beteckning på organen (men mera än så var uppenbart avsikten) skulle med nödvändighet befolkningen ha kommit i närmare kontakt med förvaltningsapparaten (om kommissionerna skulle ha bestått av de tidigare tjänstemännen och deputerade och samhällsaktiv) och exekutivkommitténs ställning ha förändrats. Emellertid tycks föga av detta ha åstadkommits.

Den sovjetiske juristen Gabričidze skriver:

> . . . felaktig till sin essens är tesen om att ''verkställande och administrativa funktioner kommer alltefter rörelsen framåt mot kommunismen att förenklas alltmer (alltefter formandet av en kommunistisk medvetenhet)'' liksom även att ''då något ämbete överförs till social bas, så leder detta till en markant minskning av pappersfabrikation, till likvidering av byråkratism och bättre organisering av arbetet''.[216]

Gabričidze hävdar också att:

> koncentration och specialisering av produktionen, differentiering av folkhushållningens och kulturens branscher, deras uppstyckning och avskiljning, uppkomsten av nya branscher och underbranscher komplicerar betydligt styrandets process. En speciell apparat är nödvändig för sovjeterna för att organisera den operativa förvaltningen av komplexa, mångfacetterade branscher av hushållningen och kulturen.[217]

I sammanhanget kritiserar Gabričidze en annan sovjetisk jurist, A. Kudinov. Kudinov menar att

> det är fullständigt uppenbart att för vidare utveckling av vårt representativa system, våra sovjeter, måste de ständiga kommissionernas ökade roll gradvis likvidera (med vissa undantag) de verkställande kommittérnas avdelningar och styrelser och deras befogenheter överföras till sovjeternas kommissioner samt med inlemmande av de avlönade arbetarna i de ständiga kommissionerna med beslutande eller rådgivande röst.[218]

Mot detta invänder Gabričidze att

> jag tror, att detta är ett för tidigt väckt förslag; det finns en objektiv nödvändighet av en förgrenad och specialiserad förvaltningsapparat för motsvarande branscher av hushållning och kultur på lokal nivå. . .[219]

Så som Gabričidze ser det har verkligheten överspelat både Lenins uppfattning från Staten och revolutionen (ståndpunkterna där överenstämmer väl med vad som kritiseras i det första citatet ovan) och partiprogrammets utvecklingssyn (vilken är i linje med Kudinovs uppfattning).

Gabričidze säger i dessa citat flera mycket intressanta saker. Dels förnekas att det faktum att man närmar sig kommunismen skulle betyda att förvaltningen kan förenklas — i den teknologiska utvecklingen och ''moderniseringsprocessen'' ligger i stället att förvaltningen kompliceras och att ''en speciell apparat'' är nödvändig och snarare utvidgas än skärs ned. Vidare sägs att ett socialt arbete i stället för ett professionellt inte alls behöver innebära minskad byråkratism eller ökad effektivitet; snarare, menar Gabričidze, förhåller det sig tvärtom. Slutligen anser Gabričidze att idén att överföra uppgifter till kommissionerna och att låta dessa ersätta exekutivkommitténs avdelningar är ''ett för tidigt väckt förslag''.[220] Frågan är väl om inte Gabričidze anser att det över huvud taget inte är möjligt. Något svar på när tiden är mogen ges inte.

Sammanfattningsvis kan konstateras att någon utveckling av den direkta demokratin och den samhälleliga självstyrelsen i någon mening knappast har skett. Man har varken gett organisationerna eller sovjetens kommissioner den roll i förvaltningen, som tycks ha varit avsikten i början av 60-talet; man har inte heller förstärkt medborgarnas möjlighet att utse sina representanter eller att i högre grad styra representanternas arbete eller vidtaga sanktioner i fall av försumlighet. Inte heller tycks några åtgärder i denna riktning vara nära förestående.

5.9 Sovjeterna och de deputerades roll och funktioner.

I följande avsnitt ska vi göra en sammanfattande funktionsuppdelning med en värdering av sovjeternas roll och betydelse på olika fält. Den föregående studien utgör grunden för analysen. Följande områden tas upp: sovjeternas roll inom folkhushållningen, sovjeternas roll som politiska organ, sovjeterna som informationscentra, sovjeterna som mobiliseringscentra.

Enligt vad som tidigare framkommit är sovjetens uppgifter på dessa områden i realiteten fördelade mellan sovjetens två organ med ganska skarpa skiljelinjer. Sålunda är förvaltningsuppgifterna exekutivkommitténs arbetsområde medan mobiliserings- och informationsuppgifter tilldelas sessionen, dess organ och de individuella deputerade. Även vad gäller bestämmandet av form, innehåll, objekt och omfattning i de sistnämda aktiviterna spelar emellertid exekutivkommittén en nyckelroll.

Sovjeternas funktioner i folkhushållningen

Att ge sovjeterna ett inflytande över hela den lokala ekonomin är en proklamerad målsättning. Man menar dock att grunden är och förblir centralismen. Beslut fattas sålunda alltid inom centralt givna ramar, lägre organ står ständigt under högre organs kontroll. Inriktningen uppges vara dels att lägga företag och institutioner av lokal betydelse under lokal förvaltning, dels att öka de lokala organens inflytande över de företag och institutioner, som är underordnade högre organ, och deras åtaganden i lokala angelägenheter.

Orsaken till den decentralisering, som utvecklas samtidigt som den ekonomiska reformen, är framför allt den ökade komplexiteten i planeringen som bland annat var en följd av övergång till en ökad satsning på intensiva tillväxtfaktorer och den nödvändiga upprioriteringen av konsumentvarusektorn, servicesektorn och bostadsbyggandet. Det blir fråga om behov av planering och ledning i närmare kontakt med efterfrågan. Detta sker också för att överbrygga den växande klyftan mellan ackumulationen inom den tunga industrin och folkets levnadsstandard.

I praktiken har sovjeternas ''materiella-finansiella bas'' i viss mån förstärkts. Småföretag, serviceinrättningar, bostadsbyggande m.m. har i ökad omfattning underordnats de lokala förvaltningsorganen. Vid sovjeterna bedrivs ett visst arbete med samordning av de större företagens medel, granskning av deras planer för den sociala-kulturella utvecklingen för territoriet etc. Man har lagstiftningsvägen utökat sovjeternas rättigheter. Men utvecklingen har gått långsamt och är inte heller entydig. Orsakerna är bland annat de följande.

För det första har till de lägre nivåerna delegerats nya ledningsobjekt utan att tillräckligt utbildning funnits hos de nya ledande organen, utan att förstärkning gjorts av förvaltningsapparaten, utan att man genomfört noggranna gränsdragningar för kompetens och uppgifter mellan olika nivåer, utan att nödvändiga finansiella resurser ställts till förfogande, utan att man lyckats lösa problemen med materialleveranser och arbetskraft. Resultatet har inte blivit att planering och förvaltning undergått någon klar förbättring utan den har ibland t.o.m. försämrats då dessa objekt kommit i nya händer. Trögheten i det sovjetiska planeringssystemet och oviljan att öka den lokala självständigheten har lett till att högre nivåer i många fall behållit eller återtagit ledningen över den kommunala hushållningen. Inriktningen mot dekoncentration kvarstår dock, Man arbetar praktiskt och teoretiskt, om än i begränsad omfattning, på att lösa problemen. Inställningen är i huvudsak positiv; ofta framhålls i litteraturen att

stora inbesparingar gjorts och att planeringen blivit bättre anpassad till lokala behov, där reformerna blivit genomförda på ett konsekvent sätt (framför allt i några större och medelstora städer).[221] Målsättningen har också lett till att utbildningen av de lokala kadrerna prioriteras, att kader överförts från högre nivåer till lägre och från partiet till sovjeterna, att de materiella villkoren förbättrats för apparaten på lägre nivåer. Däremot råder stor tveksamhet, då det gäller att utöka förvaltningsapparaten, d.v.s. anställa flera funktionärer.[222]

För det andra har i det led som gäller sovjeternas medverkan i större företags och institutioners sociala och kulturella planer betydande motstånd gjorts från företagens och ministeriernas sida mot de lokala organens inblandning. På, som det tycks, goda grunder har företag och ministerier misstrott sovjeternas förmåga att klara av samordning av medel till olika projekt. Det finns även en betydande motvilja att t.ex. släppa ifrån sig ”egna” bostäder och därmed förlora en viktig faktor i rekrytering av arbetskraft.[223] Mot detta förs fram argument, som i sista hand går ut på att endast de lokala förvaltningsorganen kan klara av en effektiv och ekonomisk rationell horisontell planering och samordning på det lokala planet. Man menar att även företagen måste inse detta och förstå att en sådan ordning ligger i deras eget intresse, men det är uppenbart att företag och ministerier antingen inte låter sig övertygas om att detta är en framkomlig väg eller anser att det innebär negativa återverkningar för deras del. Förmodligen skulle partiet kunna tvinga fram en snabbare utveckling men denna skulle alltså kunna leda till sådana negativa effekter, i form av sjunkande produktion, sämre ledning och planering och aktivt motstånd från teknokratin, att experiment tycks alltför osäkra. Det är ju inte heller på något sätt givet att partiet är enigt om att dekoncentrationen och stärkandet av lägre nivåers beslutsfattande är en önskvärd utveckling. För det första utgör ju teknokraterna en stark grupp *inom* partiet. För det andra kan en sådan utveckling tänkas försvaga partiets ledande roll. Den lokala ledningen kan förmodas vara relativt maktlös i förhållandet till de centrala beslutsfattarna och dess inställning präglas av processens motsägelsefulla karaktär.

För det tredje betonas behovet av specialisering och koncentration inom produktionen. Småföretag slås samman till större enheter, som underordnas högre nivåer i sovjetsystemt. Detta drabbar särskilt de lägsta sovjeterna.[224]

Slutligen bör noteras att de lokala sovjeternas uppgifter som övervakare av de ekonomiska planmålens uppfyllande betonas. Detta gäller både

planerna för högre företag och institutioner och i synnerhet de lokala planerna. Här har sannolikt de vanliga sovjetdeputerade en av sina främsta uppgifter även om inte just sovjeterna spelar huvudrollen på detta område. Det kan dock ifrågasättas, vilket gensvar denna uppgift får, i de fall det lokala inflytandet är obetydligt. En mera effektiv kontroll kan man förvänta sig i de lokalt styrda företagen, där en del av vinsten kommer regionen direkt till godo och således aktiviteten kan direkt kopplas till materiella incitament.

Sovjeternas roll som politiska organ.

Vi har konstaterat att partiet står för den politiska ledningen och kontrollen på alla områden och redogjort för i vilka former detta sker. Detta innebär emellertid inte att med den sovjetiska synen sovjeterna är opolitiska organ. Så länge sociala skillnader kvarstår, så länge är också statsförvaltningen av en politisk karaktär. I alla typer av förvaltning — ett verk anger fyra typer: ekonomisk förvaltning, social förvaltning, politisk förvaltning, ideologisk-kulturell förvaltning[225] — finns politiska element. Inom alla områden fattas beslut, som gäller förhållandet mellan klasserna eller relationerna stad — landsbygd, manuellt — intellektuellt arbete och förvaltningen är därmed politisk. De åtgärder, man vidtar och arbetar för sägs leda till en sammansmältning av egendomsformerna, en utjämning av skillnader i olika avseenden och genomförande av principen ''åt var och en efter behov''. Även om partiets ledning inte är total så är givetvis de lokala sovjeternas betydelse som beslutsfattare i direkta politiska frågor minimal. I de frågor som har en politisk sida, t.ex. frågor rörande fördelning av resurser och prioriteringar av lokala projekt, är besluten koncentrerade till de verkställande organen som står i intim kontakt med partiorganen. Den typ av diskussion, som kan föras, är främst inriktad på effektivisering av förvaltningen och produktionen. Diskussion om övergripande statliga prioriteringar inom ekonomisk, social eller kulturell utveckling förekommer inte. Man kan karakterisera situationen sålunda: 1) partiet fattar politiska beslut; 2) de problem, som diskuteras inom sovjeterna ges inte, en politisk karaktär, 3) en rad frågor har en sådan teknisk komplexitet att de i realiteten blir ogripbara eller opåverkbara utanför en snäv krets av experter.

Detta betyder, att de lokala sovjeternas möjlighet att påverka övergripande politiska beslut är marginell. Någon funktion i denna riktning förväntas de inte heller fylla. Detta hindrar inte att det finns politiska sidor av

sovjeternas verksamhet. Sovjeterna ingår i det politiska systemet i sin helhet och är en mer eller mindre nödvändig del av detta. Det kan också med visst fog hävdas, att sovjeterna faktiskt har del i ett politiskt beslutsfattande. Den amerikanske sovjetologen W. Taubman har i sin bok Governing Soviet Cities sökt kartlägga den ''byråkratiska politiken'' i städernas förvaltning och funnit att sovjetens centralfigurer — och då framför allt ''borgmästaren'', dvs. ordföranden i exekutivkommittén — har en i vissa frågor och i vissa städer ganska stark förhandlingsposition i den dragkamp om resurser, som ofta etableras mellan storföretag och lokala förvaltningsorgan. Det bör påpekas, att Taubmans undersökning gäller i mycket liten grad sovjeten i sin helhet. I frågan ''Vem styr?'' på det lokala planet är inom sovjeten endast de verkställande organen intressanta.

De lokala sovjeternas formellt beslutande organ och de vanliga deputerade har en icke obetydlig indirekt politisk betydelse utanför själva beslutsfattandet. Denna betydelse ligger i deras roll som kontroll- och informationsorgan samt i deras förmåga att fungera som mobiliseringscentra och organ för det direkta deltagandet av befolkningen i ''statens styrelse''.

Det finns naturligtvis ett politiskt element inom många sektorer av den lokala styrelsen. Exempelvis kan utbildningssektorn — där de lokala sovjeternas roll har ökat avsevärt[226] — vara viktig ur denna aspekt. Sovjeterna har emellertid inget inflytande över undervisningens innehåll[227] utan deras uppgifter ligger i att utrusta och underhålla skollokaler och lärarbostäder, avlöna grundskolans lärare via centrala anslag etc. I någon mån kan pedagogiska metoder påverkas och även andra sidor av skolarbetet blir föremål för sovjetens uppmärksamhet och ingripande, t.ex. disciplinfrågor.

Sovjeterna som kontroll- och informationscentra.

Kontroll över förvaltningen och produktionen är en ofta proklamerad princip alltsedan — och även före — revolutionen. De försök, som gjordes att utveckla en masskontroll och att förlägga initiativet till medborgarna — framför allt arbetarna — själva blev emellertid föga framgångsrikt och kontrollfunktionerna fick genom centraliseringen av statsapparaten och folkinflytandets reducering en ny betydelse. Ansträngningarna att skapa en omfattande kontroll fortsatte oförtrutet men nu gällde det i stället att i olika avseenden kontrollera lägre nivåer i statsapparaten, produktionsenheterna, organisationerna etc. inte på medborgarnas initiativ utan enligt centrala parti- och statsorgans avgöranden. Kontrollen gällde

då att riktlinjer och direktiv omsattes i praktiken och att föreskrivna metoder tillämpades. Denna kontroll utövades till stor del av administrativa organ men där fanns också plats för ett visst massdeltagande. Det gällde en övervakning beträffande förvaltningens arbete och arbetet med planuppfyllande men också en politisk kontroll, som även innefattade uppsikt över (och därefter åtgärder mot) olika typer av missnöje, lättja och likgiltighet, som kunde tydas som en negativ inställning till den förda politiken och försämrade de praktiska resultaten. Kontrollen utövades inte endast, och inte ens i första hand, av sovjeterna utan genom en rad olika kanaler.

Situationen är idag likartad på så sätt att det alltjämt är en verksamhet, som inte härrör ur initiativ från gräsrotsnivå, utan sker på initiativ från och enligt föreskrifter av centrala partiorgan, statliga organ och organisationsledningar. Skillnader finns dock i formerna för kontroll och även i kontrollens omfattning och objekt. Den politiska kontrollen har en annan karaktär och förmodligen också en mindre omfattning. Tonvikten ligger vid förvaltningens effektivitet och resursutnyttjande i det statliga arbetet och inom produktionen. De lokala sovjeterna spelar en viktigare roll genom deputerade individuellt och genom sovjetkommissioner och andra organ. I kontrollen deltar också — åtminstone formellt — ett betydande antal aktivister.[228]

Den lokala sovjetens/de deputerades möjligheter att kontrollera den verkställande apparaten är, som påvisats, begränsade. De deputerades kontrollverksamhet i valkretsen förväntas ske i samarbete med och med stöd av aktivister och organisationer. En speciell plats intar här folkkontrollens organ. Kommittéer för folkkontroll bildas av den lokala sovjeten och leds därefter av såväl sovjet- som partiorgan på motsvarande nivå och av högre organ inom folkkontrollen.[229] Särskilt påpekas att förhållandet mellan folkkontrollens organ och sovjeterna är oklart.[230] Uppenbarligen är avsikten att folkkontrollens organ skall samarbeta med men inte underordnas exekutivkommittérna. Deras ställning har likheter med de ständiga kommissionerna men avviker från dessa genom att de har anställd personal och större befogenheter än kommissionerna.

Kontrollarbetet, som bedrivs av sovjeten, organiseras och samordnas från exekutivkommittén, Det är också inom exekutivkommittén, som resultat av kontrollen samlas och bereds. En form av kontroll, som också kan kategoriseras som information är mottagandet av och arbetet med brev, hänvändelser, petitioner etc. från allmänheten.[231] Även dessa samlas och bearbetas i exekutivkommittén, som också utarbetar förslag till åtgärder. Sessionens och de deputerades ställning vad gäller att få del av

och bedöma kontrollens resultat och åtgärder till följd av vad som framkommit torde vara av mindre betydelse. Samma sak gäller i val av kontrollobjekt och kontrollmetoder.

Betydelse läggs från sovjetiskt håll vid kontrollen inte endast som ett sätt att höja effektiviteten, minska slöseriet, bekämpa byråkratismen utan också att ''fostra hos alla medborgare en känsla av personligt ansvar för samhällsfrågornas gång och för hela statens intressen''.[232]

Kontrollen har omfattande dimensioner men kritiska röster höjs mot kontrollens ineffektivitet, mot t.ex. dubbelarbete och inblandning i företagens och institutionernas bokföring och räkenskaper, som sägs kontrolleras ''på annat sätt''. Vissa kontrollformer tycks dock ge viktiga resultat, om vilket vittnar bland annat täta rapporter om genom kontrollen uppdagade missförhållanden, om besparingsåtgärder, som kunnat vidtas, om framlagda förbättringsförslag och kritik av tjänstemäns arbete.

De lokala sovjeternas funktioner som informationsförmedlare har ökat betydligt i omfattning. Det är otvivelaktigt ett rikt flöde av information, som går från sovjeten — genom de deputerade och i viss mån från sovjetens verkställande organ — och det är också en mängd information, som går till sovjeten — genom de deputerade i deras kontakt med befolkningen, genom sovjetens egna organ (kommissioner, råd, grupper) och direkt från befolkningen i skriftliga eller muntliga förslag, klagomål och önskemål. Det är i mottagning och behandling av den senare formen av information, som sovjeternas funktioner som förmedlare av folkviljan kan sägas bestå. Ett relativt välorganiserat, regelbundet och omfattande informationsflöde torde i de flesta områden i Sovjetunionen vara ett faktum, även om i vissa fall genom lokalt maktmissbruk eller byråkratisk likgiltighet från statsapparatens och/eller partiets sida dessa artikuleringsformer inte utnyttjas eller utnyttjas dåligt. En annan sak är vilken kvalitet denna information har och vad den leder till.

Som tidigare konstaterats är den lokala sovjetens faktiska möjligheter att reagera på önskemål och förslag begränsade. De egna resurserna är små. En del av den kommunala sektorn lyder inte under sovjeten utan framför allt under större företag och kan endast i viss mån påverkas av sovjetens organ. Allt detta hindrar inte att många små och kanske triviala problem, som faktiskt utgör en stor del av hänvändelserna till sovjeten och de deputerade, kan åtgärdas och att detta är av betydelse som sociala säkerhetsventiler.

Informationen till befolkningen från deputerade och från sovjetens organ är begränsad till lokala frågor — sovjetens aktuella uppgifter, re-

sultatet av dess arbete och de deputerades personliga insatser i sovjetverksamheten — och om övergripande politiska och ekonomiska uppgifter. Någon detaljredovisning och motivering av sociala, politiska och ekonomiska prioriteringar sker vanligen inte — därtill har de lokala sovjeterna ofta varken rättighet eller kunskaper.

Detta är de objektiva förutsättningarna för sovjetens förmåga att mottaga, avge och svara på information. Därtill kommer den subjektiva faktorn, d.v.s. huruvida sovjeterna reagerar på information på efter resurser och sociala bedömningar "optimalt" sätt å ena sidan och sett från andra sidan om de deputerade i sina rapporter förmår eller bryr sig om att göra mer än en rutinmässig uppräkning av vad som skett samt om förslag, klagomål etc. behandlas på ett systematiskt sätt, analyseras och generaliseras i slutsater om nödvändiga åtgärder, som kan företas genom sovjetens ingripande eller vidarebefordras till högre instans i enlighet med givna riktlinjer. Trots givna begränsningar råder det inget tvivel om att verkställande organs och deputerades inställning till sina uppgifter har betydelse.

Att dra generella slutsatser utifrån det material, som publiceras i sovjetisk dagspress och periodisk press eller utifrån en allmän bild av systemets byråkratiska stelbenthet eller den förmenta demokratismen, är otillfredsställande. Det kan dock fastslås, att stora brister råder i informationsutflödet från sovjeten och i förmedlingen av folkviljan/reaktion på information från befolkningen; även i sovjetiskt officiellt material klagas på att förslag och klagomål lämnas obeaktade, att rapporterna från deputerade är schematiska och intetsägande, att de deputerade är ointresserade av sina uppgifter, att initiativlöshet och "blyghet" råder både från befolkningens och dess representanters sida i förslag till förbättringar och förmåga att på egen hand avhjälpa smärre brister.

Det förtjänar också att upprepas, att informationen från befolkningen i varje fall i alla kostnadskrävande frågor behandlas av exekutivkommittén. Denna är i vissa fall själv ansvarig för rådande missförhållanden och missnöjesanledningar, vilket knappast är ägnat att opartiskt förhålla sig till och reagera på information. Det är vidare fråga om just information, någon självständig organisation för att omvandla förslag till krav får inte utvecklas. I fråga om klagomål på uppenbart lagstridiga förhållanden finns det dock möjlighet att vända sig till högre statliga organ eller partiorgan, prokuraturen, domstolarna, pressen etc. I sovjetiska publikationer påtalas ofta långt gångna olagligheter på både lokal och i viss mån även central nivå. Detta tyder på att kontrollen fungerar otillfredsställande, att information försvinner i den byråkratiska apparaten och att inte sällan di-

rekt korruption och medvetet döljande av brister och olagligheter förekommer. Det visar emellertid också, att ofta sådana fall så småningom upptäcks och åtgärdas.

Sovjeterna som centra för deltagande och mobilisering.

En utgångspunkt för vår studie i detta kapitel har varit, vad som omkring 1961 fastslogs, nämligen att på dagordningen stod hela allmänhetens deltagande i styrandet av staten. Det har aldrig klart preciserats vad, som menas med detta. Ett minimalt krav bör ändå vara att medborgarna medverkar aktivt i någon funktion, i något organ eller någon organisation, som sysslar med någon typ av sociala eller politiska frågor. Målsättningen innebär aldrig att deltagandet skulle ske uteslutande i sovjetarbetet. Även massorganisationerna — företrädesvis fackföreningar, komsomol, kooperativ och indrottsföreningar — har tilldelats vissa förvaltningsuppgifter. Den tendens, som fanns i början av 60-talet att i större utsträckning låta organisationerna överta statliga funktioner, har dock vänt och sovjeterna spelar nu en dominerande roll som lokalt centrum för förvaltning (på vissa håll tillsammans med storföretagen) och massorganisation.[233]

Tre begrepp är här använda. De är givetvis inte identiska men samverkande eller närbesläktade. Deltagande används enligt beskrivningen ovan. Massorganisering, som är det vanliga begreppet i sovjetiskt språkbruk, kan tänkas befinna sig något lägre på aktivitetsskalan — det är ju möjligt att ingå i en organisation utan att vara aktiv — men det får förmodas, att vanligen anses dessa begrepp vara synonyma. Det finns dock möjlighet för distinktion här bland annat eftersom resultaten inom massorganiseringen i Sovjetunionen inte behöver tolkas som motsvarande deltagandenivå, dvs. en ganska stor del av de organiserade kan vara passiva. Mobilisering slutligen är ett mera oprecist ord, som sällan används i sovjetiskt språkbruk. Det används här för att beteckna den process, eller resultatet av den process, varigenom deltagande uppstår men även endast en stimulerad arbetsinsats eller aktivitet i annan form eller ökad följsamhet gentemot makthavarna. Det kan vara fråga om en frivillig eller styrd (tvångsmässig) mobilisering. Gränserna mellan dessa två kan vara mycket besvärliga att avgöra. Sambanden mellan dessa begrepp skall inte här närmare behandlas. Det kan dock påpekas, att mobilisering kan leda till deltagande och organisering. Det är dock ingen självklar effekt — lika lite som organisering med visshet ökar mobiliseringsgraden. Ett deltagande måste dock sägas innebära en hög mobiliseringsgrad.

Den mobilisering, som sker i sovjetsamhället består inte endast i massorganisering och i att genom olika organisationer knyta medborgarna till sovjetverksamheten på något sätt eller till ett socialt arbete utan också att stimulera verksamheten i organisationsformer på arbetsplatserna eller helt enkelt att söka höja arbetsprestationen.

Aspekter på mobilisering som deltagande har tidigare framförts. Det står klart att organisering av deltagandeformer — med den konkreta betydelse detta har — är en mycket viktig funktion för de lokala sovjeterna och att sovjetsamhället är beroende av att denna funktion fullgörs med en viss effektivitet och att praktiken innebär något mer än rent kvantitativa eller formella resultat. Man torde kunna fastslå, att även fortsättningsvis denna funktion kommer att ägnas uppmärksamhet och utvecklas, därmed är det dock inte klart att någon kvalitativ förändring skulle ske.

Mobiliseringen i arbetslivet är likaledes av största betydelse, men i detta vilar icke huvudansvaret på sovjeterna utan på framför allt fackföreningarna och partiets organ. En aspekt av detta är sovjeternas ökade uppgifter inom förbättringar på servicesektorn, bostadsbyggandet, förvaltningen av kultursektorn. En mera direkt mobiliserande funktion utövas av — eller är åtminstone föreskriven — de deputerade på arbetsplatserna och ingår också i valkampanjarbetet. I synnerhet på de lokala företagen utvecklar sovjeterna mobiliserande aktiviteter, särskilt genom propagandaarbete. Arbetsproduktivitetens höjande vid dessa är ju också ett direkt lokalt intresse.

Återgår vi så till vad, som 1961 föreskrevs, nämligen massdeltagandet i statsförvaltningen måste denna målsättning konstateras hittills ha varit föga framgångsrik. För det första, vad gäller de deputerade själva, ger vårt material vid handen ca hälften av dessa utför över huvud taget inget arbete för sovjetens räkning utanför sessionssalarna. Detta måste också ses mot bakgrund av att en liten minoritet av de deputerade — enligt en undersökning ca 6%[234] — uppfattar sessionens arbete som väsenligt. En stor del av de övriga deputerade utför endast noga reglerade arbetsuppgifter samt bedriver en viss informations- och propagandaverksamhet. Till och med denna centrala grupp har således snarast en skenfunktion ur aspekten ”deltagande i statens styrelse”. Något direkt inflytande på beslut i olika frågor kan de inte tillräknas. För det andra har aktiven kring sovjeterna utvecklats ganska obetydligt numerärt efter 1961 och någon betydande utökning tycks inte vara aktuell. En del av denna grupp, framför allt de individuellt rekryterade experterna, kan dock ha ett visst inflytande. Termen deltagande kan nog betraktas som relevant endast för

dessa två grupper samt naturligtvis de ledande inom själva byråkratin). I den sovjetiska vokabulären tunnas dock begreppet ut så att t.ex. val och väljarmöten beskrivs som viktiga former av direkt demokrati och deltagande. De enkla former, som utgörs av t.ex. medverkan i fullgörande av vissa praktiska uppgifter kan bättre inordnas under termen mobilisering.

Massorganiseringen sker främst genom organisationerna. Dessa kategoriseras som massorganisationer och organisationer för självverksamhet. Massorganisationerna kännetecknas av bland annat formellt medlemskap; hit räknas partiet, fackföreningarna, kooperativ etc. De övriga organisationerna bildas för ett visst område eller en viss grupp och företräds av en vald kommitté (t.ex. hus- och kvarterskommittéer; föräldrakommittéer). De senare leds av sovjeten och/eller en massorganisation. De förra är uppbyggda i från statsapparaten fristående strukturer. Båda kategorierna förväntas samarbeta med och samordna sin verksamhet med sovjeterna. Det finns rikligt med exempel i den sovjetiska litteraturen på denna typ av stöd och samarbete. Detta arbete sker dock sporadiskt och osystematiskt.[235] Speciell betydelse har organisationerna i mobiliseringen till valet.[236]

Varför har deltagande och mobiliseringsaspekterna begränsats till sin omfattning så som skett? Vi har tidigare noterat motsättningarna mellan kravet på centralism och behovet av lokalt medbestämmande. Där de lokala rättigheterna utvidgats har de reella beslutsfunktionerna koncentrerats till lokala partiorgan och exekutivkommittéer. Bristen på självständighet och initiativmöjligheter för de ur denna aspekt väsentliga sovjetorganen (och även organisationerna) har förhindrat attraktivitet och skapat problem att finna meningsfull aktivitet för bredare befolkningsgrupper. I sovjetiska texter beskrivs detta som i huvudsak organisationstekniska, psykologiska och utbildningsmässiga problem. Men ofrånkomligen är det också fråga om resurser och i sista hand ett maktproblem —även om man säkert kan uppnå vissa resultat med bättre organisation, höjd utbildning och mera precis kompetensreglering.

Det är värt att observera den förskjutning som ägt rum sedan stalintiden av motivationsfaktorer och mobiliseringsmedel. Stalintiden kännetecknas av repression, ideologisk propaganda och förväntade belöningar. I dag tycks inte längre den ideologiska-politiska propagandan ge någon avsevärd stimulans — snarare är apati och likgiltighet med en viss moralupplösande effekt dominerande. Repression sker mera sällan genom rättsliga eller administrativa sanktioner utan, om så sker, vanligen på materiell väg. Slutligen är belöningar i form av karriär inte längre så lättåt-

komliga. Politisk lojalitet och hög social aktivitet leder i sig inte i lika hög grad som tidigare till avancemang på karriärstegen. Sakkunskap och expertis värderas allt högre. Utbildning är måhända nu i allt högre grad än tidigare dessutom en tillräcklig förutsättning för att uppnå vissa positioner.

Det frivilliga och breda deltagandet tycks i denna situation kräva strukturella reformer — antingen genom ett helt nytt politiskt system med sovjeterna som verkliga maktorgan (en förnyelse av ursprungliga principer) eller möjligen en långtgående decentralisering med stark koppling mellan sovjetens ekonomiska styrningsuppgifter och materiall stimulans i olika former. Det är trevande försök i denna senare riktning som gjorts. Det tycks dock föga sannolikt att någon av dessa utvecklingsvägar kommer att följas särskilt långt i praktiken. I stället hålls den nuvarande situationen konstant medan man söker lösa t.ex. nödvändiga informations- och kontrollproblem genom datateknik och sociologiska undersökningar.[237]

Sovjeterna och socialisationen

Socialisationsfunktioner uppfylls eller avses bli uppfyllda på flera olika sätt genom de lokala sovjeterna. Som tidigare har påpekats har mobiliseringen/deltagandet och socialisationen beröringspunkter men de är inte identiska begrepp.

Medverkan i sovjetens verksamhet och det massorganisatoriska arbetet skulle alltså förväntas bidra till socialisationen. Dessutom spelar förvaltningen på vissa områden, t.ex. inom skolväsendet, inom kulturlivet och inom folkbildningen, en roll här men det är i huvudsak fråga om att skapa förutsättningar för den utbildande, propagandistiska etc. verksamheten. Den lokala sovjeten har mycket lite att göra med innehållet i vad som framförs.[238] Däri spelar partiet huvudrollen.

Socialisationssträvandena innebär inte endast att det skapas en medborgerlig lojalitet till regimen och systemet eller ett passivt accepterande av samhällsnormer utan också att det upprättas en värdegemenskap. Det sovjetiska begreppet ”moralisk-politisk enighet” kan sägas vara den officiella sammanfattningen på socialisationsgraden. Som konstaterats i föregående kapitel är den reella framgången i socialisationsarbetet svårbedömbar. Exempelvis är deltagande eller mobiliseringsnivån inte någon bra bedömningsgrund; motiven för medverkan i socialt arbete kan ha materiella orsaker eller vara närmast framtvingat.

Den något större möjligheten att påverka lokala förhållanden tillsammans med utnyttjandet av materiella stimuli och möjligheterna till social

mobilitet uppåt innebär sannolikt en ganska hög grad av lojalitet från befolkningen — högre för mera inflytelserika och privilegierande grupper.[239] Däremot påvisas i många kritiska arbeten, att befolkningens sociala och politiska beteende ofta präglas av materiella intressen, privatliv och t.o.m. asocialitet. Detta strider mot officiella utsagor.

Bristen på diskussionsfrihet gör det omöjligt att avläsa med någon precision medborgarnas politiska, sociala och ''moraliska'' ståndpunkter. Bland annat denna brist torde inverka hämmande både på homogeniseringen av värderingar och intresset för det politiska och samhälleliga livet. Vi har ju också kunnat se att befolkningens medverkan i sovjeterna inte tyder på någon hög grad av socialt intresse eller idealitet.

Tyngdpunkten i socialisationsarbetet ligger nu — liksom tidigare — huvudsakligen på det skolande och propagandistiska planet eller med andra ord befolkningen förväntas tillägna sig en förståelse för och internalisering av värderingar snarare genom studier och information än genom diskussion och verksamhet med möjlighet till verkligt inflytande.

Sammanfattningsvis kan sägas att de lokala sovjeternas roll i socialisationsprocessen borde vara — enligt doktrinen — mycket omfattande, eftersom det är sovjeternas uppgift att skapa former för deltagande i förvaltningen, att leda och aktivera organisationerna för självverksamhet samt att samarbeta med massorganisationerna. I själva verket kan inte sovjeten fylla mycket av denna uppgift; huvudorsaken är strukturell och ett resultat av sovjetens egen underordnade position.

5.10 Folkstatens sovjeter i teori och praktik.

1961 utgör enligt den sovjetiska doktrinen ett ''brytningsår'' i den meningen att tiden har mognat för att presentera ett nytt partiprogram med delvis nytt perspektiv för vidareutvecklingen mot kommunismen. Det anses motiverat att introducera det nya begreppet folkstat för att terminologiskt understryka att samhället har nått en ny punkt i socialismens och klassharmonins utveckling. Bland annat ställs nu följande uppgifter:

— att bygga den tekniska-materiella basen för kommunismen;
— att ytterligare utveckla den socialistiska demokratin;
— att arbeta vidare på fostran i kommunistisk medvetenhet.

Det är särskilt punkt två, som här är av intresse. I denna ingår som en viktig del ett avsnitt i partiprogrammet om ''Sovjeterna och utvecklingen av demokratiska principer i statsförvaltningen''.

Socialistisk demokrati blir ett honnörsord. Demokratiseringen skall ske både i representativa och direkta former, både genom sovjeterna och genom samhällsorganisationerna. Det är vidare fråga om en process, som redan har påbörjats och i perspektiv på ca 20 år har lagt grunden till ett utvecklat kommunistiskt samhälleligt självstyrelsesystem.[240]

Vad som menas med demokrati och demokratisering i det sovjetiska synsättet och språkbruket är långtifrån klart och entydigt. Begreppet har analyserats och tolkats på många olika sätt sedan partiprogrammet antogs. Det har också presenterats förslag till både kort- och långsiktiga reformer i ''demokratisk'' riktning. Det finns ännu meningsskiljaktigheter om hur begreppet skall tolkas och hur det kan få en konkret betydelse i samhällslivet.[241] Detta meningsutbyte har dock alltid skett inom partiprogrammets ramar (som dock är ganska vida) och ägt rum mellan jurister, filosofer och högt uppsatta partiledare. Någon bred samhällsdebatt har det inte varit fråga om.

Demokratiseringen ses som en vidareutveckling eller möjligen en praktisk tillämpning av grundläggande demokratiska principer från revolutionsåren. Man talar t.ex. om pånyttfödelse av leninistiska principer. Stalintiden ses som ett mellanspel, då —befogat eller obefogat — demokratiska principer, socialistisk laglighet etc. skjuts åt sidan. Man kan här ställa sig frågan om demokratisynen verkligen följer Lenins tankegångar och i så fall i vilka avseenden och därefter ange om den demokratisering, som ses som önskvärd har andra inslag eller annan karaktär för sovjetstatens vidkommande.

Omkring 1961 finns ett påtagligt intresse för de radikala idéerna från revolutionsåren, såsom att ge val och kontroll av deputerade en ny mening, att förverkliga en viss kontroll direkt från befolkningen över den verkställande apparaten — byråkratin och även att införa ett reellt valförfarande vid besättande av olika poster, att förena beslutande och verkställande funktioner och lägga tyngdpunkten vid de formellt beslutande organen — sovjetsessionen, att samordna den lokala förvaltningen och lägga denna i högre grad under sovjeternas beslutsfattande. Vidare läggs vikt vid att föra över förvaltningsuppgifter till massorganisationerna och därmed införa element av direkt samhällsstyrelse. Tongångarna är vanligen försiktiga men idéerna framförs och deras genomförande förläggs till en snar framtid.

Demokratiseringens form och innehåll förändras under 60- och 70-talet. Vissa tankar avvisas — exempelvis blir kritiken av konkurrerande kandidater till sovjeterna entydig — men vanligare är, att de radikalare

rösterna tystnar och att det i stället läggs fram en annan syn på framkomliga vägar. Varför vissa förslag tillbakavisas och varför synen på demokratiseringsprocessen förändras blir aldrig på något grundligare sätt redovisat. Vanligen hänvisas till att praktiken har visat det förhastade eller felaktiga i olika reformer.

Vilken är den aktuella synen på demokratiseringen? Bland många framställningar över detta ämne exemplifieras här utifrån den välkände sovjetiske juristen A. A. Bezuglovs bok ”Sovjetfolkets suveränitet”, publicerad 1975.

Bezuglov betonar att demokratin utvecklas i två former — som representativ och direkt demokrati. Till uttrycken för direkt demokrati räknar han den socialistiska revolutionen, det imperativa mandatet, referendum, valen, diskussionen av lagförslag i samhällskollektiven, bystämman, medbestämmande i produktionen. Slutligen anges skriftliga förslag i politiska, ekonomiska och kulturella frågor som en form för ett direkt deltagande från allmänheten i samhällslivet.[242] Det finns således en mängd olika former för medverkan i någon mening i samhällets förvaltning. Bezuglov framhåller att både den direkta och representativa demokratin skall utvecklas. De två formerna är komplementära — den direkta ger möjligheter för ett bredare deltagande och är nödvändigt för att motverka tendenser till byråkratism; den representativa krävs för att bibehålla en effektiv centraliserad förvaltning. Det är alltjämt den representativa demokratin, som skall utvecklas i första hand. Bezuglov hävdar att:

> den representativa demokratin tryggar det ständiga och avgörande deltagandet för folkmassorna i förverkligandet av deras suveräna makt genom de av dem valda och inför dem ansvariga deputerade och genom de representativa maktorganen själva.[243]

Bezuglov understryker massdeltagandet som den socialistiska demokratins främsta uttryck och målsättning. Han skriver:

> De sista årens praktik vittnar om, att vi redan är nära förverkligandet av det mål, som uppställdes av V. I. Lenin — att ansluta alla medborgare utan undantag till att fylla funktioner i styrandet av staten och samhället: antalet deputerade växer, antalet samhälleliga organisationer utökas, nya samhälleliga organisationer visar sig, aktiven i statliga och samhälleliga organisationer växer, formerna för deras verksamhet perfektioneras.[244]

Bezuglov menar att däri ligger ”den sovjetiska demokratismens kärna, att

den förutser ett aktivt deltagande för sovjetmänniskorna i den statliga och samhälleliga förvaltningen på alla nivåer''. Han fortsätter:

> Massornas breda deltagande i alla sovjetstatens organs verksamhet, vilket är det konkreta uttrycket för den socialistiska demokratin, är det 'undermedel', som tillåter som V. I. Lenin sade, att tiodubbla vår statsapparats krafter. Och om avsteg från denna princip inträffar: ignorering av allmänheten, oförmåga att stödja sig på dess krafter, likgiltigt förhållningssätt till de arbetandes förslag etc. så talar vi om kränkningar av demokratins princip, inkräktande på de sovjetiska medborgarnas rättigheter.[245]

Ovan ställdes frågan om den aktuella synen på staten och demokratin är förenlig med Lenins teori. Vad som här presenterats pekar mot att det finns åtminstone likartade stånpunkter — massdeltagandet är exempelvis en bärande del av sovjetdemokratin. Det är emelltid endast genom att se till praktiken, som t.ex. omfattningen och karaktären kan anges.

Decentralisering och demokratisering i praktiken.

Två tendenser inom förvaltningen har varit viktiga sedan 50-talet för de lokala sovjeternas ställning och verksamhet: decentralisering och demokratisering. Det handlar om två olika processer men de har beröringspunkter. Som framgått är en omfattande demokratisering beroende av en samtidig decentralisering men en decentralisering behöver inte nödvändigtvis leda till en demokratisering.

Decentraliserigen pågår under 60- och 70-talen men är varken någon oavbruten eller snabb process. Tvärtom visar sig att beslut om utvidgning av förvaltningskompetensen på lägre nivåer effektueras långsamt, under betydande motstånd och under inverkan av en mängd negativa följdverkningar. Beslut från partiet och från statens högsta organ upprepas, preciseras och omarbetas för att få till stånd en successiv utvidgning av lokala sovjeters förvaltningsobjekt och beslutskompetens. Det är viktigt att observera, att det inte är fråga om decentralisering i verklig mening, dvs. överförande av förvaltningsområden till rent lokalt beslutsfattande utan hela tiden bibehålls principerna ''demokratisk centralism'' och ''dubbel subordination'' (samt givetvis partiets ledande roll). Den decentralisering som sker beledsagas av ändringar i ledningsmekanismerna, vilka skall tjäna syftet att bibehålla en effektiv central ledning och kontroll.[246]

Vilken är då den primära orsaken till decentraliseringen? Man kan finna olika motiveringar i sovjetiska texter. Sjabanov skriver:

. . . det är nödvändigt att ständigt skärpa uppmärksamheten och vidta åtgärder för att begränsa centralistiska tendenser i statsapparatens arbete, för att utvidga och utveckla lokalt initiativ och lokala rättigheter, förvaltningens demokratiska grunder.

Detta tycks oss som en naturlig process såväl från de teoretiska grunderna i uppnåendet av det kommunistiska samhället (allsidig utveckling av demokratin, total anslutning av alla medborgare till förvaltningen av samhällets angelägenheter, utveckling av energi och initiativ i folkmassornas samhälleliga självverksamhet), så även från synpunkten av den socialistiska revolutionens utvecklingsprocess.[247]

Men det finns också en annan argumentationslinje, som mera tar fasta på aspekten av rationalitet och effektivitet. Så säger t.ex. Vasil'ev:

. . . mycket viktigt är att hålla i sikte målet för förstärkandet av olika nivåers självständighet och utifrån detta bestämma graden, måttet av centralisering och decentralisering. Det huvudmål som uppnås eller skall uppnås är den optimala effektiviteten i hela systemets fungerande i sin helhet.[248]

Vasil'ev fortsätter på följande sätt:

Det är inte ändamålsenligt att sträva efter att fatta en maximal mängd beslut centralt. Det är egentligen också omöjligt om man tar i beaktande att det i stora och komplexa styrsystem är omöjligt att i ett centrum samla all information, som är nödvändig för optimal förvaltning (vi avser social förvaltning). På grund av inverkan på systemet och dess subsystem av talrika oförutsedda faktorer blir vissa data oundvikligen försenade. Men till och med om man lyckas att få all nödvändig information i rätt tid så skulle dess omfattning visa sig så stor att den inte skulle finnas någon möjlighet att bearbeta den.

Det är det mest allmänna kriteriet. Tillämpningen av detta tillåter de centrala organen att koncentrera sig på lösandet av de viktigaste frågorna och de lägre instanserna att besluta i sådana ärenden, där det fordras hänsynstagande till lokala villkor och säregenheter. Utnyttjandet av det givna kriteriet vid upprättandet av måttet av centralisering och decentralisering gör det möjligt att förstärka operativiteten i hela systemets fungerande, tillåter det att relativt snabbt reagera på förändringar i den styrda omgivningen.[249]

Man kan säga att det finns två olika typer av argumentation för en decentraliseringspolitik: dels en politiskt och ideologiskt inriktad, dels en mera orienterad mot administrativ effektivitet och optimalitet. Det är väl knappast riktigt att tala om olika skolor — det gränsar till illojalitet mot partilinjen att försumma demokratiaspekten och det är för seriösa forskare uppenbart omöjligt att bortse från centralstyrningens informations- och styrproblem — men klart är att det finns motsättningar mellan olika forskare i vad gäller grunden för och syftet med en decentralisering. Betydelsen av decentralisering finns således i analys och argumentation ur de två aspekterna ”demokrati” och ”optimalitet”.[250] I verkligheten torde det senare vara det avgörande för vad som verkligen sker.

Som vi tidigare har konstaterat är decentraliseringen förlagd till följande områden: att utvidga de lokala sovjeternas del i småproduktion och dagligservice, att överlåta bostadsbyggande och bostadsförvaltning till de lokala sovjeternas regi, att förverkliga en kommunal planering på kort och lång sikt, att ge de lokala sovjeterna ett verkligt inflytande över markanvändning, att förstärka sovjeternas insatser inom miljövården, att utöka den lokala finansieringen och budgetförvaltningen, att ge de lokala sovjeterna inflytande över de inom territoriet belägna företagens sociala och kulturella verksamhet och över deras lokaliseringsbeslut, skyldigheter inom kommunikationsväsendet, väghållning, anläggningsarbeten etc. att underlätta en samordning av företagens, organisationernas och sovjeternas avsatta fondmedel vid utnyttande i olika investeringsobjekt av infrastrukturell karaktär. Man kan slå samman dessa punkter till bredare kategorier och då urskilja följande huvudområden.

a) Förstärkning av den lokala budgeten ett grundläggande behov för att ge sovjeterna någon form av självständighet.
b) En samordning av verksamheter inom kommuners territorium. Även detta är av största betydelse — särskilt med hänsyn till icke-lokala företags omfattande verksamhet utöver själva produktionsförvaltningen.
c) Direkt lokal ledning över och ekonomiskt intresse i de lokala industriföretagen och företag för dagligservice till befolkningen, boende etc.

Som vi flera gånger har konstaterat skall den praktiska betydelsen av denna decentralisering inte överbetonas. Det är ju dels fråga om en delegering med bibehållen central ledning och kontroll, vidare är den överväldigande delen av de lokala budgeten finansierad genom centrala — reglerande — medel och slutligen har decentraliseringen inte varit så omfattande som kan bli intrycket av rekommendationer och beslut. Det är emellertid in-

tressant att se i vilken grad frågan blivit uppmärksammad, utvecklingstendenserna och motiveringarna för omläggningen av beslut mellan olika nivåer.

Den andra fråga vi ställt oss — och som är huvudfrågan — är demokratiseringens innebörd. Decentraliseringen ses ju som visats som en viktig aspekt av denna. Men i praktiken är det fullt möjligt att det är den administrativa apparaten — exekutivkommittéer och avdelningar vid dessa — som ålagts nya uppgifter utan att detta inneburit någon vidgad möjlighet för befolkningen att påverka beslut och verkställande. Decentraliseringen skulle då stanna vid att ett begränsat antal i realiteten centralt utsedda och gentemot högre förvaltningsorgan ansvariga personer fått vissa funktioner i beslutsfattandets olika stadier, att lokala villkor mera kan beaktas vid beslut på lägre nivåer och att över huvud taget informationen bör ha förbättrats.

Här kommenteras tre avgörande beståndsdelar i demokratisering: för det första i vilken mån den verkställande apparatens verksamhet kan bestämmas, kontrolleras eller påverkas av ''maktorganen'' (sovjetsessionen) och de deputerade själva; för det andra hur de sovjetdeputerades arbete kan bestämmas, kontrolleras eller påverkas från allmänheten; för det tredje vad ''massdeltagandet'' innebär ur aspekten inflytande.

Det är den lokala förvaltningsapparaten, som primärt får nya uppgifter, en ökad arbetsbörda och större resurser genom decentraliseringen. Det är också uppenbart att det sedan 50-talet skapats förutsättningar för en bättre kommunikation mellan sovjeten och de verkställande organen — genom företrädesvis rapportering, att det har upprättats vissa former för förbindelser mellan enskilda deputerade och dessa organ — särskilt genom möjligheten att utkräva information samt att det även etablerats en viss direkt kontakt mellan förvaltningsorganen och allmänheten i olika mötesformer. Dessutom har skapats nya kontaktformer med samhällskollektiv och individer genom att t.ex. organisationsrepresentanter och särskilt lämpade personer knutits till verksamheten genom medverkan i kommissioner och vid sessionen, besättandet av vissa samhälleliga poster m.m.

Den förbättrade kommunikationen och de utökade resurserna och rättigheterna har lett till att betydligt flera lokala frågor behandlas och sannolikt också till att beslut påverkas mera av stämningar och önskemål från allmänheten lokalt. Därigenom kan möjligen hävdas att en viss demokratisering skett. Emellertid är det alltjämt de verkställande organen, som i realiteten fattar beslut (vi bortser då från att det i sista hand alltid är

partiet, som godkänner och eventuellt dikterar viktigare beslut — detta kan oftast ske genom partirepresentanterna i förvaltningsorganen). Man får således en större mängd information men denna information behandlas vid dessa organ och de förslag till åtgärder, som utarbetas, underställs sovjeten för endast ett formellt godkännande eller antas direkt av exekutivkommittén. Det är genom exekutivkommittén och dess avdelningar, som förbindelserna med partiorganen går. Det är även genom denna som de högre organens ledning sker och det är denna väg, som sovjetens finansiella resurser kontrolleras. Det är exekutivkommittén, som styr den lokala sovjetens verksamhet utifrån givna resurser och ekonomiska, sociala och politiska prioriteringar och riktlinjer förmedlade från högre organ och partiorgan. Det kan tilläggas, att de administrativa organen knappast står under någon effektiv kontroll från sovjeten eller från allmänheten i fråga om arbetsmetoder och utnyttjande av resurser. Det förekommer också ganska sällan någon offentlig debatt om hur ärenden behandlas och över de beslut, som fattas. Detta trots att både sovjetsessionen och de ständiga kommissionerna tillskrivs uppgifter med sådan inriktning.

De sovjetdeputerade befinner sig i en position med ansvar både gentemot sovjeten och allmänheten/väljarna. De är mottagare av uppdrag från sovjeten — att medverka i exekutivkommittén, ständig kommission, deputeradepost på arbetsplats eller dylikt — och är i detta bundna av ansvaret inför sovjeten; de är också mottagare av ''instruktioner'' från väljarna och i viss mån ansvariga för dessas fullgörande samt skyldiga att i största allmänhet fungera som förbilder både i samhälleligt och yrkesmässigt arbete. Deputerade är slutligen också skyldiga att ha kontinuerlig kontakt med väljare och i viss mån med nomineringskollektiv.

För de deputerades vidkommande kan konstateras, att de traditionellt har spelat en underordnad roll och fungerat huvudsakligen som informationskanaler och verkställare av praktiska uppgifter. De har inte spelat rollen av representanter för lokalbefolkningen i statens organ utan snarare statsapparatens representanter i kontakt med befolkningen. Det är uppenbart att de deputerades arbete uppvärderats och att man idag söker ge dem en viktigare roll inför nya sociala-politiska och ekonomiska behov. Det är de deputerades aktivitet vid sovjetsessionen, i ständiga kommissioner och i arbete med väljaruppdrag, som särskilt betonas. Det är i det sistnämnda — som i sovjetiska framställningar betecknas som ett inslag av direkt demokrati — som man mest befogat kan tala om en form av folkinflytande

Kan man se utvecklingen i förhållandet mellan sovjeten och allmänhe-

ten som en demokratisering? Om man därmed menar att lokalbefolkningen i någon betydelsefull grad skulle kunna styra sovjetens och de deputerades verksamhet blir svaret nekande. Dock finns det en tätare kommunikation och ett större intresse för de deputerades verksamhet Det finns också möjligheter att yttra sig i olika frågor vid sessionen, att delta i beredning av ärenden i de ständiga kommissionerna etc. Förslag från medborgarna utöver planen rör endast små frågor av praktiskt art. Större förslag antas inte eller är helt enkelt omöjliga att framställa. Dessutom kommer en stor del av de förslag och önskemål, som framförs direkt från medborgarna genom hänvändelse till den deputerade i valkretsen, skriftligt till deputerade eller direkt till exekutivkommittén eller partiorganisation att samlas hos exekutivkommittén och inte offentliggöras vid sessionen eller på annat sätt. Utöver detta finns det naturligtvis också grundläggande element i det sovjetiska systemet, som kan sägas vara odemokratiska i sig, exempelvis den mycket noggranna styrningen från partiet vid val av sovjetrepresentatnter, den sekretess och det diskussionsförbud, som i praktiken råder om ekonomiska och politiska prioriteringar, som gör på högre nivåer. Dessa prioriteringar är faktiskt bestämmande för de lokala sovjeternas arbetsinriktning och resurser.

Massdeltagande betraktas, som ovan redovisats, ibland som ''demokratins kärna''. Det är anmärkningsvärt, att sovjetiska texter kring denna företeelse eller målsättning sällan når längre än till en propagandistisk nivå. För att masseltagandet skall kunna betraktas som ett utslag av eller garanti för sovjetdemokratin tycks det mig, att vissa förutsättningar skall uppfyllas. Sådana förutsättningar är: att deltagandet har en frivillig karatär, att det inte i första hand syftar till att vinna personliga fördelar, att det innefattar möjligheter att påverka en samhällelig fråga. Som vi har sett i exemplet sovjetdeputerade och aktivister och i karaktären på befolkningens förhållande till sovjeterna kan emellertid ifrågasättas om dessa villkor uppfylls. Frivilligheten är i många fall skenbar. Det gäller också i många fall deltagande i möten, kommissionsarbete och uppdrag utanför själva sovjetarbetet. Att t.ex. undandra sig arbete i fackföreningarna är inte sällan förenat med sociala eller materiella nackdelar eller omvänt deltagandet är förknippat med fördelar. Deltagandet i t.ex. sovjetarbete är vidare vanligen ett villkor för partimedlemskap. Partimedlemskapet är i sin tur stundom betingat av strävan till karriär eller är en förutsättning för att få en kvalificerad sysselsättning. Deltagandet i socialt arbete i sovjeten eller organisationerna är vidare ofta icke förenat med någon större grad av uppoffring i tid och krafter. Verksamheten sker i allt högre grad på

ordinarie arbetstid med bibehållen lön. Det bör alltså ifrågasättas om deltagandet verkligen i allmänhet betingas av en frivillig strävan att delta i samhällsutvecklingen.

Möjligheten att påverka samhällsfrågor — beslut eller verkställande av beslut — genom deltagandet är också i de flesta fall tvivelaktigt. De sovjetdeputerade har vissa möjligheter att påverka smärre frågor. För aktivistkadern saknas vanligen även dessa möjligheter, även om det är mycket svårt att bedöma vad vissa typer av deltagande, t.ex. i de ständiga kommissionerna, kan betyda. I de flesta former av deltagande är dock uppgifterna av praktisk och föreskriven art. Det skall tilläggas, att deltagandet säkert inte heller är avsett att öka inflytandet över beslut utan att det primära syftet är mobilisering i meningen ökad praktisk aktivitet och starkare stöd för centrala direktiv, och bättre information. Det bör också framhållas — i enlighet med vad som tidigare sagts — att arbetsinsatserna ofta är obetydliga, att entusiasmen inför uppgifterna är låg och att knappast någon administrativ förmåga eller kunskap om politiska och ekonomiska förhållanden i stort utvecklas hos majoriteten av de deputerade. Detta gäller alltså de sovjetdeputerade, vilkas deltagande i förvaltningen är den ''högsta'' formen. Vad som gäller för dessa bör vara än mer giltigt för aktivister i andra former av samhälleligt arbete.

En intressant aspekt av deltagandets villkor är den sociala uppdelningen. Som vi tidigare kunnat visa är aktiviteten och intresset hos de deputerade inför uppgifterna beroende av deras utbildning och om de är partianslutna. Det tycks generellt vara så att med högre utbildning, sakkunskap och administrativ eller organisatorisk förmåga följer ett högre intresse, större aktivitet och därmed förmodligen också vissa möjligheter att påverka frågor. Detta gäller för såväl aktivister kring de ständiga kommissionerna, som för dem, som medverkar på social bas i exekutivkommittén, kommissioner och rådgivande organ. Arbetar- och bondeaktiven är mera dominerande i arbetsplatsposter, fackföreningsorganisationer etc. där kontrollverksamhet och praktiska uppgifter dominerar.

Massdeltagandet med dess nuvarande karaktär kan inte sägas vara något bevis på en sovjetdemokrati eller på något tydligt sätt tyda på utvecklandet av demokratin. Däremot har det sannolikt ganska stor betydelse, som systembevarande och stabiliserande faktor i kraft av anslutningen av en folkmajoritet till organisationsstrukturer i sovjetsamhället. Det består både med informations- och kontrollfunktioner och lojalitets- och ansvarsbindningar till statsapparaten, partiet och organisationerna. Deltagandet är också ett redskap för partiet och statsledningen att rekrytera till

partimedlemskap och till utnämningar till olika poster. Att deltaga i det sociala arbetet öppnar vissa vägar för en vidare karriär och detta torde både göra deltagandet mera lockande och öka dess betydelse sett ur parti- och statselitens synvinkel. Deltagandet får även av den ideologiska propagandan en demokratisk framtoning och kan förväntas hos grupper av befolkningen bibringa en känsla av demokrati, folkligt stöd och inflytande.

Orsaker till utvecklingen.

Den politiska linjen från början av 60-talet innefattar element av decentralisering och demokratisering. Som viktiga institutioner utpekas de lokala sovjeterna. Dessa skall nu få betydligt flera förvaltningsuppgifter och befolkningens inflytande och deltagande i deras arbete skall stärkas. Utvecklingen under de följande femton åren visar att detta är en svårframkomlig väg och att den reala demokratibilden undergår små väsentliga förändringar. Det som här skall kommenteras är grundorsakerna till de långsamma förändringarna och frågan om huruvida de resultat som uppnåtts är överenstämmande med de ursprungliga intentionerna. Detta är en omfattande problematik, varför avsnittet endast syftar till att påvisa vissa sammanhang och tolkningsmöjligheter.

Den extrema centralstyrningen och de tvångsmetoder, som tillämpades för att göra denna modell effektiv har ofta i väst betraktats som en ”utvecklingsmodell” eller en samhällsstruktur, som är funktionell endast på ett stadium av låg teknisk-ekonomisk utveckling. I den ”moderniserade” staten med en mera differentierad och specialiserad social och ekonomisk struktur ställs andra krav på styrmedel och styrmetoder. Det kan uttryckas så att utvecklingen under stalintiden leder till uppkomsten av en gigantisk byråkrati — särskilt på central nivå; denna apparat kunde göra den ekonomiska tillväxten i form av den tunga industrins utveckling effektiv genom administrativ styrning av kapital, god tillgång på arbetskraft (frigjord från jordbruket) och låga kostnader för arbetskraften — i viss utsträckning genom att man utnyttjade tvångsarbete. Men med den tekniska utvecklingen och behovet av större effektivitet i produktionsapparaten och i förvaltningen av denna och med en växande klyfta mellan ekonomisk tillväxt och relativt stillastående levnadsstandard för breda delar av befolkningen blir behovet av en strukturell förändring tydlig.

Det är även fortsättningsvis den ekonomiska utvecklingen, som får prioritet men problematiken i denna uppgift blir delvis annorlunda. Det är arbetsproduktiviteten, produktkvalitén, resursutnyttjandet och det tekniska kunnandet, som måste förbättras. Man går in i en period av intensiv

ekonomisk tillväxt och med detta följer behov av hänsynstagande till en rad sociala faktorer, omprioriteringar i fördelningen av nationalinkomster, bättre utnyttjande av lokala resurser. Inte minst den mänskliga produktivkraften ökar i betydelse, vilket också kan uttryckas så att arbetsproduktiviteten blir av avgörande betydelse. För att framgångsrikt kunna vidare utveckla produktivkrafterna fordras ett aktivt stöd både från byråkratin, specialistgrupper och arbetare och bönder. Ett sådant stöd söker man få genom reformer, såsom ökad rättssäkerhet, ökat inflytande för experter inom förvaltning, planering och produktion och även en viss satsning på utveckling av kommunala sektorer och lokal industri och därmed bättre tillfredsställande av befolkningens dagsbehov och nya förutsättningar för inflytande eller åtminstone bättre fungerande informationskanaler. De institutioner, som kunde utnyttjas för de senare målsättningarna, var främst de lokala sovjeterna och fackföreningarna men även massorganisationer och andra organisationsformer.

Visserligen kan idéer omkring 1961 tyda på att omfattande demokratiseringsåtgärder var aktuella men fundamenten i den politiska och ekonomiska strukturen ifrågasattes inte. Partimakt och central ledning och kontroll inom statsapparaten och organisationerna var en konstant förutsättning för vidare utveckling. Någon politisk bred diskussion av sådana företeelser som partiets ledande roll, den demokratiska centralismen, planeringens metoder och innebörden av representativ och direkt demokrati i sovjetsamhället tilläts inte. En sådan diskussion skulle inte ha gjort den fortsatta utvecklingen mindre problematisk, men den kunde ha öppnat alternativa utvecklingsvägar. Med de givna förutsättningarna för demokratiseringens genomförande är demokratiseringens begränsningar och allmänna karaktär naturlig och förståelig.

Den grundläggande orsaken till demokratiseringens speciella karaktär, som t.ex. gör det till innehållet tvetydiga ”deltagandet” till ett nyckelbegrepp, är, enligt min uppfattning, att det saknades praktisk möjlighet att demokratisera systemet i en fortsatt ”revolution uppifrån” eller åtminstone att partiledningen ingalunda var beredd att vidta nödvändiga vittgående politiska åtgärder. Med detta avses att för det första centralstyrningen, planen och partiets ledande roll — i dess konkreta tillämpning — förhindrar att en lokal självstyrelse i meningen lokalt beslutsfattande utifrån folkets initiativ och krav utvecklas. För det andra att den politiska, ekonomiska och administrativa strukturen är uppbyggd och avpassad efter centralstyrningen och att därmed även decentralisering i någon mening är tekniskt svårgenomförbar. Det finns däri både en teknisk komplexitet

och svårigheter av politiska och sociala skäl — t.ex. bestående i en rädsla och ovilja att ta initiativ och ansvar, en viss uppfattning om vilken roll den utkristalliserade arbetsdelningen tilldelar den breda befolkningen respektive den politiska och tekniska eliten, bestämda gränser för vad av politiska och ekonomiska fundament, som får beröras i diskussion och förslag. För det tredje tillkommer en social problematik, som bottnar i att starka samhällskrafter aktivt eller passivt — genom underlåtenhet att aktivt stödja — motsätter sig en decentralisering av den orsaken, att den hotar egna samhällspositioner. För det fjärde uppfattas utifrån olika utgångspunkter demokratisering i meningen pluralism, tillåten opposition och öppen diskussion, på lokal och central nivå, säkert av elitgrupper som ett hot mot samhällssystemet som sådant. I detta finns både en klassmässig och/eller gruppegoistisk tendens — som slår vakt om samhällspositioner, privilegier etc. — och en tendens som uppfattar sig som bärare av socialismens och kommunismens idéer och som ser partimakten och centralstyrningen som ett villkor för en fortsatt successiv utveckling mot det kommunistiska samhället. Detta är några tänkbara orsaker till att någon demokratisering i det väsentliga inte genomförts och kanske inte heller på ansvarigt håll förväntades få något kvalitativt annorlunda innehåll. Att ändå vissa förändringar skett har vi kunnat konstatera och dessa tycks ha inneburit att systemet gjorts något mera funktionellt och bättre anpassat efter ekonomiska och sociala behov.

5.11 De lokala sovjeternas funktioner kontra självstyrelsetanken.

Avgörande frågor när det gäller att mäta självstyrelsegraden är: vilka frågor kan avgöras av den lokala förvaltningen eller vilka kan påverkas?; var inom de lokala organen ligger avgörandet över besluten?

Man kan tänka sig en maximal självstyrelse, där alla frågor avgörs lokalt. Detta skulle utgöra en federalistisk struktur. Närmaste grad skulle vara ett avgörande bestämmande över rent lokala angelägenheter och ett inflytande över nationella politiska och ekonomiska frågor. Detta tycks vara vad Marx avser med sin kommunmodell. I båda dessa fall tänks då den verkliga beslutandemakten ligga hos de representativa organen eller direkt hos medborgarna i olika organisationsformer och frågor. En tredje grad skulle utgöra en lokal beslutanderätt över alla lokala frågor; alltjämt med makten förlagd till de beslutande organen. En ytterligare inskränk-

ning kan tänkas vara att besluten begränsas till den ”kommunala” sektorn. Slutligen är då en variant, att besluten begränsas till den kommunala sektorn och att beslutsmakten icke är förlagd till de beslutande organen utan till andra organ, t.ex. de verkställande, och att de beslutande organens uppgifter är av en annan karaktär än den tillskrivna.

Det är uppenbart, att de lokala sovjeterna, och den självstyrelseform, som de menas representera, motsvarar den sistnämnda typen. Frågan är då givetvis om det över huvud taget är relevant att begagna uttrycket självstyrelse.

Om man preciserar, vad detta betyder, kan följande karakteristik ges. Nationella politiska beslut fattas i allt väsentligt av partiet, under inflytande av de faktorer som vi tidigare angett. Nationella ekonomiska beslut avgörs på samma sätt. Lokala politiska beslut avgörs också på motsvarande sätt och under sträng central kontroll. Vad menas då med lokala politiska beslut? Det gäller många olika områden och graden av politiska element varierar, liksom man kan på olika sätt bedöma vad som är lokala intressen och vad som är nationella intressen. Lokala politiska beslut, som hamnar inom området kommunalpolitik, är hur resurser fördelas lokalt, dvs. skall man satsa på att bygga ett sjukhus, en skola, ett barndaghem, nya bostäder eller att anlägga en park el. dyl. Man kan naturligtvis också tänka sig lokala politiska beslut av annan typ om däri tillkommer exempelvis möjligheten att i stället anslå medel för höjande av pensioner, bidrag till handikappade, barnfamiljer etc. Detta har emellertid också en nationell sida, bland annat eftersom detta kan anses kräva en nationell likformighet — av rättviseskäl, för att inte göra vissa områden mycket attraktivare än andra etc. En mycket stor betydelse har givetvis hur stora de resurser är, som skall fördelas, d.v.s. storleken på budgeten. Det finns emellertid även andra beslut med en viktig politisk sida, som kan sägas vara både av nationell och lokal betydelse. Jag tänker då på t.ex. innehållet i skolundervisningen, inriktningen på det lokala kulturutbudet och även vilka metoder, som används för att lösa ungdomsproblem etc.

Hur förhåller sig då de lokala sovjeterna till dessa problem? Det kan klart konstateras. att i samtliga dessa fall, är sovjeternas beslutsmakt underordnad de centrala beslutsfattarna. Detta har sin grund i att den lokala, ”egna” budgeten är liten och valfriheten i hög grad begränsad. Men det är också och framförallt en följd av statens centralstyrning och av att partiet i alla sådana frågor har en avgörande röst. Visserligen kan den lokala partiorganisationen ställas inför svåra val, där centrala direktiv inte är — och inte gärna kan vara — helt entydiga men strävanden är ändå, att

allt det, som har en politisk sida och en sida, där de rent lokala intressena överskrids, skall styras från centralt politiskt och administrativt håll.

Ett villkor för att beslutsfattandet skall kunna styras och inskränkas på det sätt, som sker, är, att de beslutsfattande organen inte spelar avsedd roll utan att besluten fattas reellt av ett annat organ, nämligen exekutivkommittéerna. I realiteten får då allmänhetens representanter en formellt godkännande roll medan de samhälleliga aktivisterna inte alls har någon funktion inom beslutsfattandet. En annan sak är om man ändå kan påverka beslut i någon informell ordning och betydelse. Det är förmodligen möjligt i en hel del fall, men är då något, som ligger utanför, vad som är avsett och vad som är de institutionella förutsättningarna.

Sammanfattningsvis är sovjeternas kompetens i stort sett begränsad till lokala, kommunala frågor. I den mån beslut kan fattas lokalt sker detta beslutsfattande genom de verkställande organen. Det är genom dessa som förbindelselinjerna går inom den statliga strukturen och mellan denna och partiet. Det är otänkbart att under rådande förhållanden på ett genomgripande sätt öppna vägar för initiativ och krav från samhällskollektiven. Framför allt ställer planeringsstrukturen och motståndet mot en politisk och social pluralism eller åsiktsfrihet hinder i vägen för en sådan tendens. Kontinuerligt måste den verkställande apparaten stå i kontakt med politiska och administrativa vägledare och direktivgivare. Det rör sig i dessa kontakter i större frågor om direkta påbud; i den löpande förvaltningen, i vissa mindre projekt och på vissa nivåer i planeringen är det snarare fråga om förhandlingar. I vissa fall kan de lokala tjänstemännen befinna sig i en ganska stark förhandlingsposition — sociala behov och brister måste beaktas både på grund av risker för missnöjesyttringar och på grund av att ekonomiska målsättningar måste uppfyllas.

Maktorganen, d.v.s. sovjetsessionen kan lika lite som t.ex. de ständiga kommissionerna direkt påverka de beslut som fattas. Exekutivkommittén och dess tjänstemän kan icke ställas till ansvar för beslut i de flesta frågor — inte heller kan beslutsförslag vanligen diskuteras i vad gäller beslutens inriktning. Beslut och förslag till beslut grundar sig ju oftast på direkta anvisningar från andra organ, vilkas bedömningar icke kan ifrågasättas.

I denna modell styrs således inte sovjeternas verksamhet primärt av den lokala befolkningens behov. Det förhållande som utformas mellan enskilda folkrepresentanter och allmänheten/väljarna kan då inte heller bygga på i första hand representation för den direkta folkviljan, inte heller kan det ses som en lokal självförvaltning.

Det bör här ställas några frågor, som kan belysas med hjälp av det ma-

terial, som har utnyttjats i vår undersökning. För det första: är sovjetsystemet funktionellt, d.v.s. fyller det på ett bra sätt de behov, som finns sett med den politiska ledningens ögon? För det andra: kan den lokala förvaltningen inom ramarna för nuvarande system få en starkare ställning — utökat lokalt beslutsfattande och beslut baserade på en ''folkvilja''? Slutligen: hur förhåller sig sovjeternas aktuella position till de ursprungliga marxistiska och leninistiska tankegångarna?

Sovjetsystemets funktionalitet.

För att besvara frågan om sovjeterna utgör en lämplig struktur för politiska, ekonomiska och sociala utvecklingsmål måste först dessa målsättningar få en viss precisering.

Den ekonomiska tillväxten, eller om man så vill ''byggandet av den tekniska-materiella basen för kommunismen'' är ett utvecklingspostulat. Det tycks också uppenbart att denna ekonomiska tillväxt till viss del måste bestå i en ökad satsning på konsumentvaruproduktionen. Vidare kan knappast bortses från behovet av en omfördelning av investeringar till förmån för bostadsbyggande, kommunal serivce etc.

Sovjetsamhället har under senare år ställts inför akuta sociala problem. Det gäller främst ett tilltagande alkoholmissbruk. Det gäller också vissa typer av brottslighet, där särskilt ungdomsbrottsligheten ökar i omfattning. Där finns dessutom ungdomsproblem av annan art, politisk likgiltighet eller cynism, kulturlöshet och tendens att söka livsstil och värderingar, som icke motsvarar de sovjetiska idealen. Detta är problem, som måste bemötas och som också avspeglar sig i politiska åtgärder.

Slutligen ses stärkandet av partiets ledning (givetvis med bibehållet enpartisystem) som ett krav. Detta är inget självändamål utan ses som en förutsättning för att kunna uppfylla övriga mål.

Den aktuella målsättningen — vi lämnar då tills vidare de övergripande ideologiska parollerna — är att bibehålla den ekonomiska tillväxttakten, förbättra folkets levnadsstandard och stärka lojaliteten till det politiska och ekonomiska systemet under kommunistpartiets ledning.

Den betydelse sovjeterna traditionellt har haft, dvs. att mobilisera och socialisera befolkningen , fungera som informationskanaler och handha och leda vissa typer av förvaltnings- och kontrollarbete, kvarstår och blir i vissa avseenden större. Detta kan man sluta sig till av vad som tidigare sagts och av den aktuella målsättning och de akuta problem som här skisserats. Någon radikal omvandling anses från ledande håll inte önskvärd eller — kanske snarare — genomförbar. Tvärtom är det nuvarande struk-

tur och funktionsfördelning, som ytterligare byggs ut. Man kan konstatera utifrån material i sovjetiska böcker, tidskrifter och tidningar att otillfredställande är situationen vad gäller den lokala planeringen, den sociala och kulturella förvaltningen, bostadsförvaltningen etc. Det krävs mera resurser och det krävs större lokal insyn och/eller effektivitet i det administrativa arbetet på dess områden. Detta sker i första hand genom en förstärkning av de verkställande organen.

Visserligen markeras också behovet av en demokratisering men vilken mening och vilken tyngd har önskemålen i denna riktning? Man ser positiva sidor i en breddning i beredningen av ärenden och i ''diskussionen''* av beslutsförslag vid sessionen. Däremot ser man litet av önskemål om förstärkning av sovjetens — sessionens organ — varken vad gäller utökning av aktivistkadern eller utvidgade rättigheter. Positivt bedöms däremot de enskilda deputerades rapporter till och allmänna kontakter med väljarna.

Det eftersträvansvärda — sett ur regimens synvinkel och då i beaktande av aktuella, framför allt ekonomiska, målsättningar — är en bättre fungerande förvaltningsapparat med beredskap att överta vissa nya ledningsobjekt (där både behovet av resurser och information finns med i bilden), en ökad specialisering och professionalisering, bättre kommunikation mellan sovjeten — främst genom de deputerade — och folket. Detta är en kommunikation, som icke fyller endast informationsbehov utan också bibringar en känsla av medbestämmande eller demokrati.

Det avlägsna och mindre aktuella — delvis endast framfört som ideologisk markering — är en demokratisering, ett folkligt inflytande. Det är tvivelaktigt om i demokratiseringsbegreppet ligger något annat än ökad information och åtgärder på rimliga önskemål t.ex. vid valet mellan olika alternativ för insatser av resurser ''öronmärkta'' för medborgarnas offentliga konsumtion. Någon betydligt utökad aktivitet från de deputerade eller kompetensutvidgning och aktivering av sovjetens organ ses förmodligen inte ur makthavarnas synvikel som nödvändigt eller ens positivt. Ur de lokala funktionärernas synvinkel ter sig sannolikt uppgiften att besvara deputerades frågor, ta ställning till förslag, leda och fördela arbetet på olika sovjetorgan, genomföra möten och sammanträden mera som en tyngande plikt än ett stöd och ett politiskt-ideologiskt viktigt arbete. Ur medborgarnas synvinkel framstår många gånger det föreskrivna deltagandet — medverkan i kommissioner, vid möten etc. — som en uppgift, som inte har sin upprinnelse i viljan att påverka beslut eller i känslan av att uträtta ett värdefullt eller ens meningsfullt arbete utan snarare i systemets allmänna ideologiska karaktär och i den delvis påtvingade sociala och po-

litiska uppfostran, förenad med social och materiell stimulans eller repression.

Den aktuella lokala organisations- och beslutsfattandestrukturen i sovjeterna utmärks av osjälvständighet och svag representativitet. Strukturen byggdes upp på 20-talet, fick sin speciella funktionsfördelning förstärkt under stalintiden och har därefter gjorts effektivare, fått utökade uppgifter och en regelbunden arbetsordning. Trots deklarationer om demokratisering och ökat folkligt deltagande kan dock få substantiella förändringar i denna riktning förmärkas.

Vi skall avslutningsvis ta upp några synpunkter på hur denna modell förhåller sig till den ursprungliga synen på självstyrelsen och den lokala makten under socialismen.

* Det bör påpekas att ordet *diskussija* (diskussion) icke används utan i stället brukas ordet *obsuždenie,* som närmast kan översättas med bedömning.

Den lokala sovjetmakten och självstyrelseperspektivet.

De drag hos Pariskommunen, som Marx och Lenin menade ge denna dess särprägel och utgöra en kvalitativ brytning med parlamentarismen och den borgerliga staten och i vilka drag Lenin ser en kontinuitet över i de ryska sovjeterna har föga gemensamt med de sovjetiska förvaltningsorganen av idag. Den begreppsapparat varmed de nuvarande sovjeternas arbete och funktioner beskrivs och den struktur enligt vilken organen är uppbyggda kan visserligen uppvisa likheter men ser man till de mekanismer, som faktiskt är verksamma eller till de verkliga funktionerna så avtecknar sig bilden av en styrelseform av annorlunda typ. Detta bör ha blivit klart av vad som framkommit i vår undersökning. Det förefaller dock lämpligt att ytterligare understryka de kontraster, som dessa två ''modeller'' uppvisar både till funktionssätt och syfte.

En tolkning av vad Marx och Lenin — i det förrevolutionära skedet — avsåg att skapa var en förvaltningsorganisation, som opererade med maximal offentlighet och med minimal byråkrati, under sträng folkkontroll och med starkt nedskuren professionell tjänstemannakader. Alla former av privilegier och speciella yrkesmässiga intressen undanröjdes. Representativiteten i valda församlingar blev en självklarhet då ombuden var direkt medlemmar i samhällskollektiv, avspeglade kollektivens vilja och i utövandet av sina uppgifter var ansvariga för och delaktiga i både be-

slutande och verkställande funktioner. Ytterligare garanterades folkviljans genomslag i förvaltningen och folkets växande politiska medvetenhet och administrativa förmåga genom delegering av förvaltningsärenden till folkkommissioner och i detta, i ansvarsförhållandet och i den gemensamma diskussionen i olika kommunala frågor utvecklades den direkta demokratin. Den ekonomiska, politiska och sociala-kulturella förvaltningen ställdes under de folkliga maktorganens kontroll och styrning på alla nivåer.

Karakteristiskt för dagens sovjetförvaltning är i stället en omfattande byråkratisk apparat på alla nivåer, en separering på det lokala planet av politiskt beslutsfattande, planering och ekonomisk styrning, kommunal förvaltning och vissa kontrollfunktioner. De valda organen utgör inte och uppfattas förmodligen inte som lokala maktorgan — både därför att deras kompetensområde är begränsat, deras resurser är små och deras arbete i alla frågor främst styrs av centrala direktiv och prioriteringar. Någon effektiv påverkan i form av krav från befolkningen saknas. Den direkta demokratin och det massiva deltagandet har förlorat sin ursprungliga substans, då dess innebörd har blivit att primärt skapa förutsättningar för centrala besluts verkningsfullhet — inte att påverka eller bestämma beslutens innehåll.

Det kan till detta läggas att förvaltningsapparaten icke tenderar att minskas till omfånget. Inte heller kan förmärkas någon vilja att minska löneklyftor eller andra privilegier, som visserligen på den lokala nivån är begränsade till små grupper av tjänstemän men dock existerar och alltså inte ifrågasätts. Val och folkkontroll av tjänstemän är inte något aktuellt krav. Uppräkningen av avvikelser från kommuntanken kan göras längre men vad som nu redovisats gör tillräckligt klart att vi har att göra med en annan form av förvaltningsstruktur och statlig regim än den, som Marx och Lenin talar om. Kan utifrån detta dras slutsatser om karaktären på sovjetsystemet i vidare mening?

Den lokala förvaltningen och sovjeternas utveckling kan ses som en avspegling av eller en mätare på i vilken omfattning man lyckats förverkliga grundläggande socialistiska målsättningar. Som en sådan grundläggande målsättning måste betraktas ett församhälleligande av staten, den andra delen — som är en del i samma process — är socialiseringen av produktionsmedlen, arbetarnas styrning av produktionen.

I den sovjetiska utvecklingen har emellertid dels de direkta producenterna — arbetarna — skilts från ledningen över produktionen dels medborgarna i allmänhet skilts från ledningen över den statliga styrelsen inom

olika sektorer och nivåer. Denna ledning har i stället lagts över i allt högre grad på ekonomiska och administrativa experter och tjänstemän under partiets överinseende. Den politiska övervakningen ombesörjs helt av partiet. Partiets kadrer är emellertid även den hämtad från allt högre grad samma befolkningskategorier. Både inom produktionen och i staten, både centralt och lokalt är den tekniska och ekonomiska intelligentian och expertisen beslutsfattande och ledande. Alltmer framställs utvecklingen som en socialt neutral — ''opolitisk'' — fråga. Politik ersätts av vetenskap.

I en sådan samhällssyn finns ingen plats för öppna meningsbrytningar mellan sociala intressen på lokal eller central nivå — och i detta är positionerna låsta därigenom att sociala motsättningar förnekas. Där finns inte heller mycket utrymme för den solidaritet och medvetna och frivilliga aktivitet, som ligger i självstyrelsetanken. Till detta kommer den påtagliga risken för det styrande skiktets maktmissbruk och utveckling av speciell intressegemenskap med klassprägel. Maktutövningen genom delvis självutnämnda och av medborgarna okontrollerade representanter får — ideologin till trots — speciella effekter på politiskt beteende och tänkande. Att en återgång till eller snarare ett förverkligande av självstyrelsen är aktuell förefaller osannolikt.

Noter till kap. 5.

1. Se t.ex. I Deutscher, Stalin — en politisk biografi, s. 481 ff.
2. En kort sammanfattning av ''avstaliniseringens'' beståndsdelar återfinns i Conert, Der Kommunismus in der Sowjetunion, s. 82 ff.
3. En klar och koncis framställning av den ekonomiska utvecklingen efter världskriget ges i Nove, An Economic History of the USSR, s. 387 ff.
4. Angående situationen på jordbrukssektorn se t.ex. Cliff, a.a., s. 205 ff.
5. Centralstyrningsmodellens tillämpning och problem i det industriellt utvecklade samhället tas upp i åtskilliga nyare arbeten utifrån skilda politiska-ideologiska ståndpunkter. Se t.ex. Kosta, Meyer, Weber, Warenproduktion im Sozialismus, s. 88 ff. och Selucky, Economic Reforms in Eastern Europe, s. 3 ff.
6. Avstaliniseringens orsaker ligger givetvis på en rad olika plan. De ekonomiska problemen är ett. Som en annan orsak kan anges den stalinistiska byråkratins däribland partiapparatens, krav på ökad makt och det spontana motståndet mot en ny terrorregim. Jfr. t.ex. Conert, a.a., s. 85 ff o. Paloczi-Horvath, Chrusjtjev, s. 150 ff. Paloczi-Horvath anger också ''trycket underifrån'' som en viktig pådrivande faktor. Det tycks dock mera vara en potentiell rörelse än en faktisk rörelse, som påverkar politiken.

7. Formellt beslutas om författandet av en ny konstitution vid högsta sovjets plenarsammanträde i april 1962. Då tillsätts en kommision med 96 ledamöter och med Chruščev som ordförande. Enligt direktiven skulle den nya konstitutionen återspegla den nya etappen och partiprogrammets grundprinciper. Se Churchward, Contemporary Soviet Government, s. 85 f.
8. Citat från Chruščevs anförande om partiprogrammet vid 22:a partikongressen. Se XXII s'ezd kommunističeskoj partii Sovetskogo sojuza, I, s. 210 f.
9. Jfr. Die Polemik über die Generallinie der internationalen kommunistischen Bewegung, s. 496 ff.
10. Jfr. D. Tarschys, Beyond the state, s. 156 ff.
11. Demokratija i kommunizm, s. 63 och 64.
12. Ibid., s. 74 f.
13. Ibid., s. 77
14. Programma kommunističeskoj partii, s. 101.
15. Ibid., s. 102
16. Ibid., s. 136
17. Ibid., s. 136 f.
18. Vad som menas med att statens styrka växer fram till kommunismen är inte klart. Burlackij säger:
    ''. . . befästandet av staten betyder inte att man ska förstärka tvånget i förhållande till medborgarna, utöka prokuraturens, milisens, domstolarnas apparat, utvidga deras funktioner, reglera människans varje steg med anvisningar och instruktioner. En sådan verksamhet motsäger huvudinriktningen i utvecklingen av vår stat — utvecklingen av demokratin.
    Att förstärka sovjetstaten — det betyder framför allt att utveckla demokratin. Att befästa folkets enhet, kommunismens idémässiga inflytande, den ekonomiska makten, det utgör ovillkorligen den naturliga och oundvikliga lagbundenheten, som gäller för socialismen. I denna mening ska förstärkandet av staten pågå ända fram till kommunismens byggande, då de inre funktionerna får en till fullo samhällelig karaktär. (Demokratija i kommunizm, s. 239)
19. Ibid., s. 224 f.
20. B.P. Kravcov, Sovjetskoe obščenarodnoe gosudarstvo, i Voprosy političeskoj organizacii sovetskogo obščestva v period razvernutogo stroitel'stva kommunizma, s. 24.
21. Ibid., s. 25 f.
22. Ibid., s. 27 f.
23. Ibid., s. 37 ff.
24. Ibid. s. 41
25. Jfr för en sammanfattning av samhälleliga inslag i förvaltningen J. Collignon, La Théorie de l'Etat du Peuple tout entier en Union Soviétique, s. 74 ff.
26. Chruščevs experiment beskrivs och analyseras i t.ex. M. Tatu, Le pouvoir en URSS och R. och Ž. Medvedev, Khrushchev — The Years in Power.
27. Jfr. Collignon, a.a., s. 100
28. Användningen av begreppet varierar även senare. I ett tal 1971 säger Suslov exempelvis: ''Även nu, under perioden för det utvecklade socialistiska samhället, tillhör den ledande rollen i detta arbetarklassen och dess kommunistiska parti, som utgör hela folkets militanta, erfarna avantgarde. Att höja arbetarklassens ledande roll på

alla samhällslivets områden är socialismens och kommunismens uppbyggnadslag''. (Suslov, Izbrannye reči i stat'i s. 635.)

29. A. P. Kosicyn, Socialističeskoe gosudarstvo, s. 398.
30. Ibid., s. 401
31. Ibid.
32. Ibid., s. 402
33. Ibid., s. 405
34. Ibid., s. 413
35. Chruščevs personliga inställning är dock svår att fastställa och förefaller motsägelsefull. Jfr. t.ex. Paloczi-Horvath, a.a., s. 187 ff., där Chruščevs linje ses som påtvingad av en majoritet i CK och Crankshaw, Khrushchev's Russia, s. 59 ff., där linjen är så att säga i hög grad Chruščevs egen.
36. Jfr. China and the World Community, s. 102 f.
37. Flera sovjetiska teoretiker har under senare år ställt frågan ''Hur skiljer sig konkret folkstaten från proletariatets diktatur?'' De förändringar, som vi redogjort för ovan, anses då inte som specifika för folkstaten utan man har i stället intagit positionen att folkstaten i själva verket infördes 1936 med sitt mest påtagliga uttryck i upphävandet av rösträttsrestriktionerna. Jfr. Kosicyn, a.a., s. 286 ff.
38. I sin rapport om olika förslag och anmärkningar till programmet säger Chruščev: ''Så, till exempel, måste enligt vissa kamraters mening proletariatets diktatur bevaras ända fram till kommunismens fullständiga seger''. Se XXII s'ezd . . ., s. 241.
39. Den internationella sidan, d.v.s. vad som kallas kampen för världskommunismens seger, sägs bestämmas av att balansen mellan de kapitalistiska och socialistiska lägren nu väger över till det socialistiska lägrets förmån. Det är den fredliga samexistensen och den fredliga tävlan mellan länder med olika ekonomiska system som fortsättningsvis tryggar kommunismens seger. Jfr. t.ex. U. Schmiederer, Aspekte sowjetischer Aussenpolitik, i Uebergangsgesellschaft: Herrschaftsform und Praxis am Beispiel der Sowjetunion, s. 177 f.
40. Intressegruppsstudierna kan sägas vara ett sätt att analysera sovjetsamhället i termer av motsättningar mellan sociala intressen. Jfr. t.ex. Skilling/Griffiths, Interest Groups in Soviet Politics. Även inom den skola, som föredrar ett komparativt perspektiv förekommer inslag av definiering av sociala krafter och finns en tendens att se politiken som resultat av motsättningar och kompromisser, jfr. t.ex. Barghoorn, Politics USSR, särskilt s. 200 ff.
    Viktiga bidrag till klassanalysen har särskilt under senare år kommit från marxistiska eller marxismen närstående statsvetare och ekonomer, t.ex. D. Lane, The End of Inequality? Stratification under State Socialism; M. Holubenko, The Soviet Working Class: Discontent and Opposition, i Critique, nr. 4; M. Cox, The Politics of the Dissenting Intellectual, i Critique, nr. 5.
    Även från oppositionella i östeuropa kommer intressanta — huvudsakligen teoretiska — bidrag, t.ex. J. Kuron/K. Modzelewski, Öppet brev till polska arbetarpartiet; R. Bahro, Die Alternative (särskilt kapitlet Die Anatomie des real existierenden Sozialismus); A. Hegedüs, Bürokratisches Verhältnis und Sozialismus, i Die Neue Linke in Ungarn.
41. För att göra den sovjetiska teorin rättvisa bör nämnas att framför allt under senare år har man börjat definiera vissa socialgrupper, eller klasstrata, mellan vilka vissa

intresseskillnader föreligger. Dessa ”skillnader” — typ yrke, nationalitet, kön, ålder — utjämnas kontinuerligt genom dessa gruppers representation i statens organ, de speciella organisationerna etc. Jfr. G. Shahnazarov, Socialist democracy, ss. 36-46.

42. Jfr. för aspekter på problemet om tolkningen av begreppet demokratisk centralism och principens tillämpning t.ex. Soveršenstvovanie demokratičeskich principov v sovetskom gosudarstvennom upravlenii, s 89; Feliforov, O leninskom principe naučnogo upravlenija, s. 101; Ju. M. Todyka, O metodach osuščestvlenija demokratičeskogo centralizma v dejatel'nosti mestnych Sovetov, i Problemy gosudarstva i prava na sovremennom etape.
43. Jfr. Kim/Nečitajlo, Otraženie interesov naselenija v dejatel'nosti mestnych sovetov..., s. 92 f.
44. Jfr. Leninizm i problemy gosudarstvennogo upravlenija, s. 165. Då termen decentralisering används sägs detta vara ”en nödvändig komponent inom centralismen”. Se V. I. Vasil'ev, Demokratičeskij centralizm v sisteme sovetov, s. 19 f.
45. Leninizm i problemy . . ., s. 125
46. Ibid., s. 126, n. 1
47. Ståndpunkterna i frågan om decentraliseringens orsaker redovisas utförligare i avslutningen av detta kapitel, avsnitt 4.10.
48. Jfr. Vasil'ev, a.a., s. 84 ff.
49. Jfr. I. A. Azovkin, Mestnye sovety v sisteme organov vlasti, s. 188.
50. Leninizm i problemy . . . s. 171
51. Azovkin, a.a., s 199.
52. Leninizm i problemy . . ., s. 171
53. Ibid., s. 172 f.
54. Jfr. Zverev, Nacional'nyj dochod i finansy SSSR, s. 203-207.
55. Leninizm i problemy . . ., s. 175 f.
56. Jfr. Azovkin, a.a., s. 193
57. Vasil'ev, a.a., s. 86
58. Det bör framhållas, att det rör sig inte enbart om en decentralisering. Exempelvis har skett sammanslagningar av små företag, som underställs högre nivåer. Ett annat exempel är att de lokala plankommisionerna — tidigare endast underordnade de lokala exekutivkommittéerna — nu ställts under dubbel subordinering. Se Vasil'ev, a.a., s. 87.
59. Begreppet ”den materiella-finansiella basen” definieras i ett sovjetiskt verk sålunda: ”Detta är naturrikedomar, anläggningar, företag, institutioner och organisationer av en viss typ med dess levande och döda inventarier, en del av industri- och jordbruksproduktionen, framställd inom den givna administrativa enhetens territorium och utanför dess gränser, penningintäkter, som kommer till sovjetens förfogande”. Det är alltså fråga om hela den ekonomiska, sociala och kulturella sektor, som förvaltas av sovjeten och de finansiella resurser, som överförs från högre organ och som erhålls från sovjetens egna finansieringskällor (typ olika former av acciser och skatter, inbesparingar genom sänkta produktionskostnader och överskott i planuppfyllnaden). Se Azovkin, a.a., s. 168.
60. De ”reglerande” medlen utgör enligt Azovkin 3/4 till 4/5 av de lokala sovjeternas intäkter. Se ibid., s. 203, n. 2.
61. Ansträngningarna att finna och utnyttja lokala resurser uppges ha intensifierats un-

der senare år. Jfr. Vasil'ev, a.a., s. 96.

62. Jfr. D. J. Civadze, Razvitie ekonomičeskich funktsij sovetskogo gosudarstva, s. 117 ff.
63. Jfr. Vasil'ev, a.a., s. 122 ff och 142 ff.
64. Ibid., s. 132
65. Ibid., s. 131 och 150 f.
66. Ibid., s. 133
67. Ibid., s. 139 och 147 f.
68. Ibid., s. 158. Det är dock partiet, som bär huvudansvaret för de deputerades speciella utbildning. Jfr. Izv. 23.5.72. (Zrelost' kadrov)
69. Vasil'ev, a.a., s. 162
70. Ibid., s. 163
71. Ibid., s. 165
72. Ibid., s. 167
73. Ibid., s. 169 f.
74. Ibid., s. 165, jfr. även ibid., s. 146 f.
75. Jag använder begreppen småsamhällen för det ryska *poselki* (sing. *poselok)*. Det är fråga om samhällen av stadstyp men utan vissa karakteristika för städer. Jfr. för precisering och uppräkning av olika typer av *poselki* Bolšaja sovetskaja enciklopedija, uppslagsord *poselok*.
76. Sovjetens egna organ, av vilka de viktigaste är de ständiga kommissionerna, skall skiljas från exekutivkommitténs organ, som är ministeriernas lokala organ, underordnade exekutivkommittén och motsvarande högre organ.
77. Programma kommunističeskoj partii, s. 103 f.
78. Se t.ex. B. N. Gabričidze, Apparat upravlenija mestnych sovetov, s. 45.
79. Se Voprosy raboty sovetov deputatov trudjaščichsja, s. 58 ff.
80. Ibid., s. 48 ff.
81. Se Zakony o sel'skich i poselkovych sovetach deputatov trudjaščichsja, s. 6.
82. Ibid., s. 39 ff och Zakony o gorodskich i rajonnych v gorodach sovetov deputatov trudjaščichsja sojuznych respublik, s. 16 ff.
83. Zakony o gorodskich . . ., s. 17.
84. Zakony o sel'skich . . ., s. 28.
85. Massorganisationer är t.ex. fackföreningarna och komsomol; organisationer för samhällelig självverksamhet är t.ex. gatukommittéer, kvarterskommittéer, föräldrakommittéer etc., som icke grundar sig på ett formellt medlemskap, utan består av en vald kommitté och för övrigt förenar en kategori av medborgare på t.ex. basis av gemensamt bostadsområde. Jfr. Administrativnoe pravo, red. Ju. Kozlov, s. 120 ff.
86. Zakony o sel'skich. . ., s. 28 ff.
87. Zakony o gorodskich . . ., s. 44
88. Ibid., s. 42 f. och Zakony o sel'skich . . ., s. 64 f.
89. Zakony o gorodskich . . ., s. 44
90. Ibid., s. 45. Jfr. Zakony o sel'skich . . ., s. 66 ff.
91. Ibid., s. 48 ff.
92. 1972 antas också ''Lagen om deputerades status''. Denna behandlas i ett senare avsnitt.
93. Zakony o gorodskich . . ., s. 55 f.

94. Jfr. V pomošč rabotnikam sovetov, s. 59.
95. I artiklar i dagspress och periodisk press konstateras ofta att det är först då produktionen blir lidande som företag och miniterier reagerar. Jfr. t.ex. Izv. 28.1.72 (Služba dlja vsech), Izv. 1.3.72 (Zavod i gorod), artikeln Po puti social'nogo planirovanija, i Sovety i ekonomičeskaja reforma, s. 131.
96. Ministerierna och företagen fattar beslut beträffande hela samhällens lokalisering (jfr. Izv. 3.6.72-Prinimaja rešenie) eller enstaka objekt (jfr. Izv. 31.10.72-Mestnye sovety i koordinacija sredstv).
97. En mera noggrann undersökning av problemet än som här kan göras återfinns i Taubman, Governing Soviet Cities, s. 28 ff och 104 ff. Data om bostadsbyggandet och bostadsbeståndet redovisas i A. Ådahl/A. Perlowski, Sovjetunionens näringsliv, s. 323 ff. Caldenby-Wolodarski, Byggande i Sovjetunionen, ger flera intressanta synpunkter och data rörande bostadsbyggande, planering av städer och bostadsområden, arkitektur, m.m.
98. Leninizm i problemy . . ., s. 172 f.
99. SDT 5/71, s. 18 (Šeremet).
100. I en rapport från Saratov konstateras att ännu står c:a 60 ministerier och ämbetsverk för kapitalinvesteringar "i centraliserad ordning".Se SDT 8/74, s. 68. (Andreev). I varje republik finns upp till hundra olika ledare för byggnadsprojekt. Jfr. även SDT 7/71, s. 59 (Tiglev).
101. Jfr. SDT 2/74, s. 84 (Orlov) och SDT 9/73, s. 75 (Sepsjakov).
102. Jfr. Azovkin, a.a., s. 202.
103. Ibid., jfr. även Izv. 6.6.72 (Domu žit' dolgo).
104. Jfr. SDT 2/74, s. 84.
105. Se Izv. 2.10.71 (Složnenie sil).
106. SDT 2/74, s. 84.
107. Ibid.
108. Jfr. Sovety i ekonomičeskaja reforma, s. 48 ff, SDT 9/73, s. 35 (Pjartel'poeg).
109. Se SDT 11/73, s. 62 (Lazarev).
110. Jfr. t.ex. Izv. 24.8.72 (Rodnomu gorodu) och 2.10.71 (Složnenije sil).
111. Stadsplaneringen måste också ses som ett försök att få bukt med städernas tillväxt. Jfr. Taubmann, a.a., s. 22 ff.
112. SDT 1/74, s. 85 (Makarov).
113. SDT 11/73, s. 62.
114. SDT 8/74, s. 68.
115. Jfr. P. N. Paskar', Sovety deputatov trudjaščichsja v sisteme političeskoj organizacii obščestva, s. 82 ff.
116. Det finns givetvis hinder för en långtgående decentralisering, som hänger samman med den teknologiska utvecklingsnivån. Vad som är en social-politisk problematik och vad som kan vara nödvändigt av enhetlighet och central styrning för en fortsatt teknisk-ekonomisk utveckling är besvärligt att avgöra och behandlas inte speciellt i denna studie.
117. Däremot är det mycket tveksamt om dessa intressen kan bindas vid klart definierade grupper och om termen intressegrupp är tillämpbar. Jfr. J. Å. Dellenbrant, Models of Group Influence in the Soviet Union, i Bidrag till öststatsforskningen, no 1, 1973.
118. Jfr. Taubman, a.a., s. 29.

119. I R. A. Safarov, Obščestvennoe mnenie i gosudarstvennoe upravlenie, s. 70 sägs att de lokala tjänstemännen stundom ”inhämtar allmänhetens mening” endast på grund av rädslan för anmärkning uppifrån för ”underskattning av det demokratiska elementet i styrelsen”. I samma verk , s. 163, framförs kritik i samma riktning.
120. Jfr. Paskar', a.a., s. 85 och SDT 11/73, s. 62.
121. B. M. Lazarev, Kompetencija organov upravlenija, s. 208.
122. Ibid.
123. G. Shahnazarov, Socialist Democracy: Aspects of Theory, s. 45.
124. Sovetskoe stroitel'stvo, s. 49.
125. Ibid., s. 54.
126. Jfr. Scott, Russian Political Institutions, s. 181.
127. A. P. Savko, Partijnoe rukovodstvo sovetami v period stroitel'stva kommunizma, s. 98-99.
128. En ovanligt saklig och innehållsrik redogörelse för partiets roll i utbildning och fördelning av kader ges i E. M. Čecharin, Sovetskaja političeskaja sistema v uslovijach razvitogo socializma, s. 202 ff.
129. Jfr. Voprosy političeskoj organizacii sovetskogo obščestva v period razvernutogo stroitel'stva kommunizma, s. 26.
130. Izvestija 12.1.72. (Vsegda vperedi)
131. Jfr. Taubman, a.a., s. 48 f.
132. I en intressant artikel i SDT 8/69 (Kozyr'), s. 11 sägs att ”aktivt deltagande av partiledaren i exekutivkommitténs mångskiftande aktivitet är en av de viktigaste formerna av partiinflytande på alla sidor av det lokala maktorganets arbete”. Som ett positivt exempel beskrivs hur partisekreteraren personligen kontrollerar och rättar exekutivkommitténs ordförande. Negativt är däremot då ”vissa arbetare bedömer situationen sålunda: om rajkomsekreterarens underskrift inte finns på dokumentet, så är det inte säkert att det ger resultat. Och så stämplar man med gemensamma beslut”. Det är dock nödvändigt att partiledaren deltar aktivt i det löpande arbetet: ”Partiarbetaren är skyldig att bättre och snabbare än andra reagera på tidens krav. Hans omdömen, stärkta av en solid analys av situationen och förestående uppgifter, partikommitténs kollektiva mening, visar en väsentlig hjälp i utarbetandet av exekutivkommitténs arbetsprogram”.
133. Jfr. t.ex. Paskar', a.a., s. 105 och Arutjunjan, Partija i sovety, s. 41 ff. Det är här framför allt just partigruppernas roll i aktiveringsarbetet, som betonas. Jfr. även Gabričidze, Gorodskie sovety deputatov trudjaščichsja, s. 39 f.
134. Jfr. Shahnazarov, a.a., s. 67 ff och s. 16 ff.
135. Att fenomenet förekommer erkänns i sovjetiska texter. Det sägs dock ingenting om dess omfattning. Sålunda sägs t.ex. ”Vi stöter ännu på tillfällen då partiorganen dubblerar sovjeternas verksamhet, reducerar ledningen över dem till en detaljreglering”. (Izv. 30.3.73, Partijnoe rukovodstvo sovetami). ”Man träffar ännu på ledare, som inte fullt kommit ifrån vanan att administrera, inte lagt av med att förmyndaraktigt sköta eller reglera varje steg från lokala institutionerna”. Pronin/Smirnov, Žiznennaja sila leninskich principov partijnogo stroitel'stva, s. 337. Jfr. även Gabričidze, Gorodskie sovety . . ., s. 43 ff.
136. Jfr. J. Hough, The Party *Apparatchiki,* i Interest Groups in Soviet Politics.
137. Se Lepeškin, Sovety — vlast' naroda s. 253 ff. för utförligare statistik. Se även SDT 5/75 (Demokratija v dejstvii).

138. A. T. Lejzerov, O vlijanii rjada sub'ektivnych i ob'ektivnych faktorov na stepen' učastija deputatov v rabote mestnych sovetov, i Problemy nacional'nogosudarstvennogo stroitel'stva, s. 80.
139. Se SDT 5/75, s. 28.
140. Se Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 258.
141. KPSS o rabote sovetov, s. 475.
142. Voprosy raboty sovetov, s. 61.
143. SDT 5/72, s. 49 (Safonov).
144. Siffrorna är hämtade ur artiklarna Demokratija v dejstvii, SDT 5/69, 6/70, 6/71, 6/72, 5/73, 5/74, 5/75.
145. Jfr. SDT 12/70, s. 39 (Jadykin), SDT 10/71, s. 101 (Stepanov), SDT 2/75, s. 49 (Butko).
146. Jfr. t.ex. SDT 2/75, s. 64 (Archangel'skij).
147. Se A. A. Bezuglov, Sovetskij deputat, s. 62.
148. SDT 5/75, s. 28.
149. Se Lejzerov, a.a., s. 80 och 85.
150. Se SDT 5/69, s. 94, SDT 6/72, s. 85, SDT 5/75, s. 28.
151. Se Upravlenie, sotsiologija, pravo, s. 196 ff.
152. Se Lejzerov, a.a., s. 97. Jfr. även Upravlenie, sotsiologija . . ., s. 195 f. Där visar materialet att de 720 deputerade, som fick ordet 5 gånger och mera, yttrade sig lika många gånger som de övriga 3600 deputerade sammanlagt. I räjongsovjeterna yttrade sig de 80 aktivaste mer än övriga 576 deputerade tillsammans.
153. Se Upravlenie, sotsiologija . . ., s. 197 f.
154. Jfr. Lejzerov, a.a., s. 80 ff och 86 ff.; Upravlenie, sotsiologija . . ., s. 184 ff.
155. Angående de inbjudna till sessionen kan noteras att ''ingen annan än sovjeten själv och dess exekutivkommitté har rätt att besluta om inbjudningar till sessionen''. Se Voprosy raboty sovetov, s. 455 f.
156. Se SDT, 10/70, s. 46 (Kogo priglašat' . .).
157. Se Lejzerov, a.a., s. 84. Lejzerov ger också vissa statistiska data (s. 103-104), som visar att antalet inbjudna vid ett antal studerade bysovjeter i genomsnitt låg mellan 20 och 30 %. Deras inlägg i sessionsförhandlingarna låg nära 30 % i genomsnitt.
158. Se Upravlenie, sotsiologija . . ., s. 196 f.
159. Det bör tilläggas att sessioner på icke ordinarie plats (*vyezdnye sessii*), dvs. sessioner förlagda till ett företag, en kolchoz el. dyl. är ett i sovjetiska texter uppmärksammat och uppskattat fenomen. Jfr. Lepeškin, Sovety vlast' naroda, s. 262. Dessa sessioner får dock icke alltid en korrekt form. Bezuglov berättar: ''. . .oblastsovjeten begav sig inte till någon ledande kolchoz eller sovchoz utan till ett litet fält, tio kilometer från oblastcentrum. I pittoresk miljö bland granar hade speciellt uppförts en paviljong. Runtomkring växte upp en hel liten stad: tält för två restauranger och en matsal, en matvaruaffär, en tidningskiosk och en bokhandel, ett apotek, tält för telefon och post. En särskild liten paviljong utrustades för ledande personer. Där drog man in telefon och elektrisk värme. Frukost, middag och supé serverades av två brigader restaurangservitriser. Man anskaffade även en konsertbrigad. Som kronan på verket filmades hela sessionen.'' Bezuglov, Glasnost' v rabote mestnych sovetov, s. 58.
160. Artiklarna Demokratija v dejstvii, SDT 5/69, 6/70, 6/71, 6/72, 5/73, 5/74, 5/75.
161. SDT 6/70 och 5/73 (Demokratija v dejstvii).

162. SDT 5/69, s. 97.
163. SDT 5/75, s. 30. Jämfört med ovanstående tabell för 1968 har 1974 en intressant förändring skett. Detta gäller kommissionen för "den socialistiska lagligheten och skydd av samhällsordningen". 1968 behandlade kommissionen 54.452 ärenden för exekutivkommitténs räkning. 1974 var motsvarande siffra c:a 109.000.
164. Jfr. S. L. Papidze, Razvitie obščestvennych načal v dejatel'nosti mestnych sovetov na sovremennom etape kommunističeskogo stroitel'stva, s. 121 f och Gajdukov, Starovojtov, Mestnye sovety na sovremennom etape, s. 49.
165. Jfr. SDT 2/72, s. 3 (Ledare) och SDT 3/72, s. 46 (Butko).
166. Utöver vad som ovan sagts om aktivens sammansättning påpekas ibland i den sovjetiska litteraturen att de som ingår här i allmänhet är handplockade av exekutivkommittén eller kommissionen och ej formellt ansvariga inför någon.
167. Se Pertcik, Deputat i izbiratel', i Voprosy gosudarstvennogo prava i sovetskogo stroitel'stva, s. 3 ff. Det ska också nämnas att en undersökning för de lägre sovjeterna visar att 41,8 % av de tillfrågade deputerade uppger sig ägna endast 1-5 timmar per månad åt sina uppdrag som deputerad. I by och småortssovjeterna redovisas över 50 %. (Upravlenie, sotsiologija . . ., s. 183)
168. Se J. Piekalkiewicz, a.a., s. 66.
169. Se Tichomirov, Vlast' i upravlenie, s. 51.
170. Jfr. Pertcik, a.a., s. 14 f.
171. Jfr. t.ex. SDT 3/70, s. 55 (Makarenko).
172. Se L. Karapetjan — B. Razin, a.a., s. 107.
173. Folkkontrollen leds direkt av partiet. Det kan förefalla egendomligt att två (eller flera) kontrollorgan arbetar parallellt med i stort sett samma uppgifter. Den officiella motiveringen är att sovjetens kontroll ska kunna koncentreras på de objekt, som för tillfället är aktuella ur de lokala organens synvinkel. Jfr. Narodnyj kontroler, s. 162 ff. o. 251 ff. En annan anledning till bibehållandet av flera kontrollorgan (varav ett relativt fristående från statsmakten i allmänhet och den lokala makten i synnerhet) är strävan att neutralisera olika gruppintressen eller lokala intressen. Detta blir så mycket mera väsentligt som ledningen i sovjetens organ ofta ligger just hos byråkratin i de organ, som ska kontrolleras .
174. Se Zakon sojuza sovetskich socialističeskich respublik o statuse deputatov sovetov deputatov trudjaščichsja v SSSR, i SDT 10/72, s. 3.
175. Jfr. Bezuglov, Sovetskij deputat, s. 141 ff.
176. Ibid., s. 149 ff.
177. V. F. Kotok, Ponjatie neposredstvennoj demokratii v sovetskom konstitucionnom prave, i Voprosy socialističeskoj konstitucii, s. 25 f.
178. Ibid., s. 38.
179. Ibid., s. 24 ff och Leninizm i problemy . . ., s. 88 ff.
180. Jfr. Voprosy socialističeskoj konst., s. 40 ff.
181. Se Bezuglov, Sovetskij deputat, s. 105. Bezuglov polemiserar både med dem, som anser att mandatet endast är bindande i fråga om väljarinstruktionerna och med de andra (t.ex. de kända juristerna Kotok och Grigorjan) som hävdar bundenhetens giltighet i vidare mening.
Bezuglov hävdar att den deputerade alltid är skyldig att framföra och argumentera för väljarnas önskemål, så länge "han anser dem vara välmotiverade". Jfr. Bezuglov, a.a., s. 11 f och Bezuglov, Teoretičeskie problemy pravovogo statusa sovetskogo deputata, s. 90 f.

182. Jfr. t.ex. Roj Medvedevs analys av kandidatnomineringen och valet i boken Om socialistisk demokrati, s. 165 ff. Jfr. också Hills artikel The CPSU in a Soviet Election Campaign (Soviet Studies 4/76).
183. Alekseev/Perfil'ev, Principy i tendencii razvitija predstavitel'nogo sostava mestnych sovetov, s. 5, n. 1.
184. Paskar, a.a., s. 84.
185. Jfr. V. Grigor'ev, Vybory v mestnye sovety . . ., s. 36 ff och P. Vasilenkov, Vybory sovetskich predstavitel'nych organov, s. 61 ff.
186. Det varnas dock för att se den deputerade som representant för nomineringsorganisationen. ''. . . till sovjeterna väljs de deputerade icke som medlemmar av den ena eller andra samhälliga organisation, utan som representant för arbetarklassen, kolchozbönderna och den socialistiska intelligentian''. Paskar', a.a., s. 45.
187. Jfr. Vasilenkov, a.a., s. 65 och Aimbetov, Problemy soveršenstvovanija organizatsii i dejatel'nosti mestnych Sovetov, s. 91 ff.
188. Jfr. t.ex. Mote, Soviet Local and Republican Elections; Jacobs, Soviet Local Elections, i Soviet Studios 1/70; Gillison, Elections, Dissent, and Political Legitimacy, i American Political Science Review 3/68.
189. Jfr. Aimbetov, a.a., s. 88.
190. Jfr. Sovetskoe konstitucionnoe pravo, s. 145, SDT 4/75 s. 3 ff (Vybory), Paskar', a.a., s. 44.
191. Två gånger per år eller ''när som helst på krav av kollektiv av de arbetande och de samhälleliga organisationer, som nominerat honom som deputeradekandidat eller på krav av väljarmöten i bostadsområdet''. (Enligt Lagen om deputerades status, SDT 10/72, s. 8)
192. SDT 5/69, s. 15 ff (Il'inskij)
193. Det konstateras också att med överlämnadet av nakazy helt i statsapparatens händer följer flera negativa fenomen. Förslagen blir bristfälligt genomgångna, lösningarna ogenomtänkta och besluten utsatta för en viss distortion, pga. ''trångsynta byråkratintressen''. Förslag framförs om att bilda speciella deputeradekommissioner eller anförtro arbetet till redan existerande ständiga kommissioner. Detta skulle också innebära att i arbetet drogs in breda grupper av deputerade och aktivister. Jfr. Kim, Nečitajlo, a.a., s. 67 o. 76 och Papidze, a.a., s. 101 f. Papidze föreslår också att *nakazy* antas slutgiltigt vid väljarmötena.
194. Detta ses som ett problem. Samordningen plan — *nakazy,* allmänhetens oförståelse för de finansiella begränsningarna måste lösas, menar man. Ett förslag till lösning är att *nakazy* uppställs i planen och därefter tas upp på väljarmötena. Men, konstaterar en författare, ''i sådana fall kommer de planerande organens slutsats om nakazys innehåll att bli bestämmande, dvs. faktiskt kommer de att ge sig själva *nakazy*''. Se Vestnik moskovskogo universiteta, 1/74, s. 44 (Vinogradov).
195. Exempel på nakazys innehåll och hur arbetet med dem bedrivs återfinns t.ex. i Voprosy raboty sovetov . . ., s. 405 ff; SDT 4/71, s. 60 (Sucharov); SDT 6/74, s. 52 (Smirnov); SDT 4/75, s. 66 (Tachirov).
196. Vestnik moskovskogo universiteta, Pravo, 1/74, s. 44 (Vinogradov).
197. Jfr. Bezuglov, Sovetskij deputat, s. 207 ff.
198. Ibid., och Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 282 ff.
199. Se Lepeškin, a.a., s. 283 f. och artiklarna Demokratija v dejstvii, SDT 6/72, 5/73, 5/74, 5/75.

200. Jfr. Bezuglov, Sovetskij deputat, s. 205 f.
201. Här spelar t.ex. partiets och fackföreningarnas organisationer också en viktig roll.
202. Programma kommunističeskoj partii . . ., s. 102.
203. Se Lepeškin, Sovety — vlast' naroda, s. 244
204. Jfr. Programma kommunističeskoj partii . . ., s. 102 f.
205. Jfr. Gabričidze, Apparat upravlenija . . ., s. 53 f.
206. Ibid., s. 54. Jfr. också följande sidors (ibid., ff) statistik över den stigande utbildningsnivån. Jfr. även Paskar', a.a., s. 83 ff.
207. Vi har tidigare berört de deputerades kollektiva arbete i valkretsen genom poster och grupper. Det varnas i sovjetlitteraturen för att se dessa arbetsformer som substitut för det individuella arbetet. I en artikel sägs: ''Det individuella arbetet i valkretsen förblir den huvudsakliga och grundläggande formen för de deputerades band med väljarna. Därför medför inte skapandet av deputeradegrupper någon förskjutning av deputeradeverksamhetens tyngdpunkt från individuella former till kollektiva''. (Azovkin, Safarov, Tichomirov, Dejatel'nost deputatov mestnych sovetov v izbiratel'nom okruge i na proizvodstve, i boken Mestnye sovety na sovremennom etape).
208. Denna slutsats grundas på en allmän bedömning av deputerades arbetsinsats och på vad som framgår ur rapporter i tidskrifter. I litteraturen ges dock normativt en något annorlunda syn. I en artikel i SDT vänder sig en deputerad mot att alltför mycket tid upptas av väljarnas skrivelser i alla möjliga små och större frågor. Dessa förslag borde i stället riktas direkt till ansvarigt organ. Först därefter, om inget resultat uppnås, bör man kunna vända sig till den deputerade. (Se SDT 10/71 s. 66) (Mizjuk). I partiets beslut från 1967 om ''Förbättring av arbetet med granskning av brev och organisering av väljarmottagningen'' är det framför allt ansvariga institutioner och organ, som kritiseras och åläggs att förbättra sitt arbete. Det finns dock på papperet stora krav på de deputerades arbete i dessa frågor. Enligt en ukas från högsta sovjet 1968 ingår i de deputerades skyldigheter både att kontrollera fakta i skrivelser från väljarna och framföra slutsatser och beslutsförslag. (Jfr. Skljarov, Sališčev, Leninskie principy raboty s pismami, Voprosy raboty sovetov. . . s. 210 ff) Det betonas också allmänt att de deputerade alltid måste systematiskt analysera olika missnöjesyttringar och söka roten till det onda. Se exempelvis ibid., s. 221 ff.
209. Mottagningstid rekommenderas till minst en gång per månad. Jfr. Vasilev, V pomošč deputatu mestnogo soveta, s. 53. Beträffande fördelningen av frågor på mottagningstid och på annan tid, samt deras innehåll sägs i en artikel i SDT 3/72, s. 42 ff (Kapeljuš), att mottagningstiden ägnas huvudsakligen åt problem av individuell eller mycket begränsad karaktär (c:a 2/3), vid andra kontakter är förhållandet det omvända (c:a 1/3 personliga frågor); 70 % av alla besök sker hos personer i olika ledande befattningar inom företag, sovjetorgan, partiorgan etc., däremot sker övriga kontakter till 70 % med andra deputerade, särskilt arbetare och bönder. Denna undersökning gäller en stad i RSFSR.
210. Se Upravlenie, sotsiologija . . ., s. 205 f.
211. Ibid., s. 199. Siffrorna gäller för ett år.
212. Pertcik, Deputat i izbiratel', s. 7.
213. Detta ''krav'' ställs även långt tidigare. Jfr. t.ex. boken Voprosy političeskoj organizacii sovetskogo obščestva v period razvernutogo stroitel'stva kommunizma, s. 26. Boken är publicerad 1962.

214. De flesta nomineringarna sker dessutom på större företag, icke underordnade sovjeten, vilket påpekas som ett onormalt förhållande. I stället borde de lokala småföretagen prioriteras.
215. Se Pertcik, a.a., s. 8 ff.
216. Gabričidze, Apparat upravlenija . . ., s. 15. Citaten i texten är hämtade från L. Karapetjan/B. Razin, a.a., s. 105.
217. Ibid., s. 17.
218. Ibid., s. 15. Kudinovs citat är hämtat från N. A. Kudinov, Charakternye čerty Sovetov obščenarodnogo gosudarstva, i Revoljutsija, gosudarstvo i pravo, Minsk 1969, s. 33.
219. Ibid.
220. Jfr. även Tichomirov, a.a., s. 132.
221. Jfr. t.ex. Korenevskaja, Gorodskie Sovety . . ., SGiP 9/73; SDT 4/72, s. 15 (Pigalev); Sovety i ekonomičeskaja reforma, s. 84 ff.
222. Det sker uppenbarligen en viss utökning av tjänstemän inom statsapparaten men samtidigt betonas starkt behovet av rationalisering och en systematisk analys av vad, som kan göras för att hålla nere antalet sysselsatta. Jfr. Shahnazarov, a.a., s. 87 och V. G. Višnjakov, Struktura i štaty organov sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija, s. 3 ff. och 268 ff.
223. För synpunkter på och analys av problemet, se M. I. Kozyr' et al., Kompleksnye social'no-pravovye issledovanija: opyt i problemy, s. 87 ff.
224. Jfr. SGiP 11/71, s. 83 (Todorskij, Mestnye Sovety i chozjajstvennaja reforma). I artikeln hävdas bland annat att trustbildningen inte minskar de lokala sovjeternas andel av företagen. Särskilt är det stads- och räjongsovjeterna, som utvidgar sin ''materiella-finansiella bas''.
225. Leninizm i problemy . . ., s. 41.
226. Jfr. Azovkin, a.a., s. 191 och s. 205. Utförligt redogörs för uppgifterna i G. V. Barabašev et al., Osnovy sovetskogo stroitel'stva, s. 134 ff.
227. Skolans uppgift och partiets ledande roll i utbildningen behandlas i R. Price, Marx and Education in Russia and China.
228. En utförlig redogörelse för kontrollens former, syfte och utveckling ges i Gosudarstvennyj i obščestvennyj kontrol' v SSSR.
229. Jfr. V. M. Makarov, Narodnyj kontrol', s. 43 f.
230. Ibid., s. 45.
231. Gosudarstvennyj i obščestvennyj kontrol' . . ., s. 314 ff.
232. Čecharin, a.a., s. 130.
233. Jfr. Jampolskaja, Obščestvennye organizatsii v SSSR, s. 162. Där sägs bl.a.: ''För åtta till tio år sedan existerade en tendens att övervärdera betydelsen av denna process. Vissa jurister, och inte bara jurister, var benägna att i överlämnandet av funktioner se det enda eller åtminstone väsentligaste medlet för att ytterligare demokratisera det sovjetiska samhällssystemet. Denna synpunkt har grundligt kritiserats i litteraturen. . . Nu har förmärkts en annan ytterlighet: betydelsen av att de samhälleliga organisationerna utför funktioner, som de erhållit från staten, undervärderas och frågan om att till dem överlämna funktioner betraktas som utsliten.''
234. Upravlenie, sotsiologija . . ., s. 206.
235. De positiva exempel som redovisas kan inte läggas till grund för några slutsatser om

de typiska förhållanden. Mera information om den verkliga situationen får man genom de få kritiska analyser, som förekommer, jfr. Chačatrjan, Obščestvennye samodejatel'nye organizatsii naselenija, i Organizatsija i dejatel'nost' Sovetov . . ., s. 130 ff, och genom att studera hur betoningen och värderingen av organisationernas insats varierat under senare period.

236. Det är, som tidigare nämnts, framför allt deras insatser i nomineringen, men även deltagandet i valkommissionerna, som framhålls. Jfr. Jampolskaja, a.a., s. 124 o. Grigor'ev, a.a., s. 26 ff.
237. Jfr. B. N. Topornin, Političeskaja sistema socializma, s. 39 ff.
238. Det är naturligtvis av betydelse för undervisning, propaganda- och kulturverksamhet hur sovjeten kan göra sitt arbete mera ekonomiskt och effektivt för att därmed bidra till att förbättra skolornas utrustning, bibliotek, klubbar etc. Dessutom har sovjeterna vissa möjligheter att påverka de pedagogiska metoderna, kulturarrangemangen etc. Jfr. t.ex. K. F. Šeremet, Sel' skij sovet, s. 107 ff. I denna bok redovisas tämligen utförligt vad bysovjeterna kan uträtta på dessa områden.
239. En liknande slutsats drar Piekalkiewicz (a.a., s. 154 f) om förhållandena i Polen.
240. *"Som resultat av det andra decenniet* (1971-1980) skall kommunismens tekniska och materialla bas ha skapats (. . .) På så sätt *kommer det kommunistiska samhället att i huvudsak vara byggt i SSSR".* Programma kommunisticeskoj partii, s. 65.
241. Flera exempel på meningsbrytningar om demokratiseringens betydelse har visats i texten. Några intressantare verk är: A. A. Bezuglov, Suverenitet sovetskogo naroda, s. 163 ff; Ot socialističeskoj gosudarstvennosti k kommunističeskomu obščestvennomu samoupravleniju; Soveršenstvovanie demokratičeskich principov v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. Intressanta aspekter på problemet ges i Tichomirov, Vlast' i upravlenie.
242. Bezuglov, Suverenitet sovetskogo naroda, s. 178 ff.
243. Ibid., s. 182.
244. Ibid., s. 191.
245. Ibid., s. 193.
246. Vasil'ev, a.a., s. 24.
247. J. V. Šabanov, Leninskie principy raboty gosudarstvennogo apparata, s. 55.
248. Vasil'ev, a.a., s. 24.
249. Ibid., s. 26.
250. Detta är inte oförenliga ståndpunkter men ändå två olika sätt att argumentera med två olika primära syften.

6. Lokal förvaltning i öst och väst.

Jag har i mitt arbete behandlat den lokala styrelsen i Sovjetunionen — med vilka ambitioner och vilken målsättning den byggdes upp och hur den faktiskt har utvecklats. Genom sovjetsystemet menade man sig kunna nå en kvalitativt fördjupad självstyrelse och demokrati, jämfört med de kapitalistiska staternas parlamentariska och representativa system. I detta spelar den offentliga kontrollen över produktionsmedlen, de nya produktionsförhållandena, en avgörande roll men av fundamental betydelse skulle också vara folkkontrollen över centrala och lokala statliga maktorgan.

I detta kapitel skall tas upp en kort jämförelse mellan den kommunala självstyrelsens utveckling i väst och den lokala förvaltningens faktiska struktur och funktioner i Sovjetunionen. Syftet är att se om parallella fenomen uppträder och om de har likartade orsaker. På så sätt kan man kanske isolera de drag, som är speciellt betingade av de ideologiskpolitiska och reala särdrag, som föreligger i Sovjetunionen.

Den kommunala förvaltningen i väst är på grund av historiska traditioner, befolkningsstruktur, social och ekonomisk utveckling etc. varierande till kompetens och uppbyggnad. Schweiz och de nordiska länderna, och särskilt Sverige, har traditionellt en omfattande lokal självstyrelse. Andra länder, t.ex. Frankrike och Västtyskland, kännetecknas av en mera centralt eller delstatligt reglerad kommunal styrelse. Genomgående finns dock ambitionen att låta kommunala organ, i större eller mindre utsträckning, omhänderha lokala ärenden och därigenom ge möjligheter för påverkan från den direkt berörda delen av befolkningen; detta ger möjlighet till en ur avnämarsynpunkt optimal insats ifråga om den offentliga servicen. Oavsett den kommunala självstyrelsens omfattning — spännvidden i frågor och självständighet i val av lösningar — tycks möjligt att utpeka vissa generella utvecklingstendenser.

I ett svenskt standardverk skrivs:

> I praktiskt taget alla länder har uppgifter antingen överförts från lokala självstyrelseenheter till staten eller också har staten på olika sätt försäkrat sig om ett avsevärt inflytande över den kommunala självstyrelsen. Ökade krav på samhällsservice på lokal nivå och krav på lika behandling i olika delar av länderna är en internationell företeelse.[1]

I en sovjetisk studie över lokala organ i USA och Storbritannien beskrivs den pågående utvecklingsprocessen sålunda:

> Kommunerna förlorar sina tidigare kvaliteter, vilka gjorde den kommunala demokratin till en speciell motvikt mot centralmaktens byråkratiska maskineri. De underordnas alltmera centrums diktat och blir gradvis en del av den imperialistiska statens verkställande apparat. De representativa grunderna i den kommunala mekanismen skjuts i bakgrunden med tillväxten av den kommande byråkratin och förstärkandet av dess inflytande på beslutsfattandet.[2]

Oavsett det anmärkningsvärda i den sovjetiske forskarens beskrivning av situationen (med hänsyn till förhållandena i Sovjetunionen) påpekas här ett viktigt inslag i senare års utvecklingsprocess, nämligen att de kommunala myndigheternas ena roll — den som lokal verkställare av centrala dispositioner — växer i omfattning på bekostnad av den andra: självförvaltningen.

Utvecklingen tyder för det första på ett ökat statligt inflytande över den kommunala förvaltningen. Detta sker genom system av statsbidrag till icke bärkraftiga kommuner och former av planering och olika regleringar, som reducerar kommunernas rörelsefrihet. För det andra expanderar den kommunala sektorn, t.ex. kommunikationerna, bostadsbyggandet, utbildning, kultur och idrott, samtidigt som den underkastas en mera detaljerad statlig styrning. Nya krav ställs på kommunerna. För det tredje ökar komplexiteten i den kommunala förvaltningen. Tjänstemannakåren — den kommunala byråkratin — växer i numerär och inflytande. De politiskt förtroendevaldas ställning förändras. De är varken utbildningsmässigt eller i fråga om arbetsinsats förmögna att sätta sig in i och styra beslut på optimalt sätt.[3]

Tendenser i den lokala självstyrelsen kan sammanfattas på följande sätt: primärkommunerna växer i storlek. Förvaltningsuppgifterna blir flera och mera komplexa, den kommunala byråkratin ökar, den statliga regleringen skärps. Den målsättning som varit typisk för den kommunala självstyrelsen, att kommunernas förvaltning skulle vara mer eller mindre självständig från statliga myndigheter (och i viss mån ha starka lekmannainslag) har i konfrontation med urbanisering, teknologisk utveckling och fortsatta samordnings- och likriktningskrav från central nivå samt växande välfärdskrav från medborgarna knappast kunnat förverkligas. Allvarliga farhågor har också rests för inskränkningar i det demokratiska beslutsfattandet. Samtidigt har intresset för ökat massdeltagande, bl.a. ge-

nom lokala folkomröstningar, ökat i en rad länder.[4]

En mycket viktig faktor för självstyrelsen är tillgången till oberoende finansieringskällor för den kommunala verksamheten. Härvidlag har Sverige haft något av en särställning därigenom att den kommunala beskattningen kunnat täcka större delen av kommunens ekonomiska behov. Under senare år har dock situationen förändrats så att en allt större del av de kommunala utgifterna täcks genom statliga bidrag, utjämningsbidrag etc. I de flesta länder i väst täcks dock en betydligt större andel av utgifterna genom statliga bidrag. De statliga bidragen brukar vara förenade med mer eller mindre detaljerade användningsföreskrifter och kontrolleras i användningen från statliga myndigheters sida. Både den kommunala och statliga förvaltningsapparaten har blivit belastade med arbetsuppgifter i samband med bidragsansökning, bidragsgivning och användningskontroll.

En likartad problematik kan man finna även i de lokala sovjeternas kompetens och verksamhet i Sovjetunionen. Det gäller exempelvis i frågan om hur en lokal självstyrelse kan baseras på små administrativa enheter, hur en till sin karaktär tekniskt komplicerad förvaltning kan göras påverkbar och styras av bredare folkgrupper, hur en lekmannamedverkan kan göras verkningsfull, billig och effektiv i den moderna samhället. Här är också frågan hur central planering och lokal självstyrelse kan göras förenliga av stor betydelse.[5]

Som vi tidigare sett avpassades knappast det lokala sovjetsystemet efter målsättningen att möjliggöra medverkan och styrning från befolkningen över förvaltningen på olika nivåer. Det var snarare den centrala styrningen och planeringen och, särskilt under stalintiden, industrialiseringens behov, som blev avgörande för den administrativa uppbyggnaden och fördelningen av förvaltningsuppgifter mellan olika nivåer.

Den strävan till en viss decentralisering, som under senare år finns uttryckt och i viss mån praktiskt omsatt i Sovjetunionen, tycks vara en tendens motsatt den som här redovisats för västlig förvaltnings räkning. Detta är emellertid inte fallet. Utgångsläget är för Sovjetunionens del helt annorlunda. Det rör sig om ett försök att nå en viss balans i det tidigare extremt centraliserade förvaltningssystemet. Det är inte fråga om att skapa i någon mening självstyrande enheter utan den centrala kontrollen kvarstår i de former, som tidigare redovisats. Det är inte heller de minsta lokala enheterna, som har ökat i betydelse i förvaltningsapparaten utan de två högre lokala nivåerna, dvs. oblast och räjongnivå (motsvarande). Dessutom kan tilläggas att det finns en politisk strävan i de flesta västliga indust-

riländer, syftande till att motväga tekniskt och systemiskt betingade koncentrationstendenser: diskussionen om en decentralisering till kommunerna är i hög grad en aktuell fråga i den västliga samhällsdebatten.

Den demokratisering, som ofta proklamerats, har endast lett till mindre förändringar och orsakerna härtill är många, delvis av samma karaktär som i förvaltningen i väst. Själva den byråkratiska och hierarkiska strukturen i den sovjetiska förvaltningsapparaten utgör ett hinder. Oppositionsförbundet och mängden av sekretessbelagda frågor i det sovjetiska samhällssystemet inverkar givetvis också på möjligheterna att demokratisera förvaltningssystemet. Men en tredje faktor bör observeras här, eftersom den finner en viss motsvarighet i de industrialiserade länderna i väst.

Detta är frågan om målsättningen att göra förvaltningen till en ”lekmannaförvaltning”. Den sovjetiska ideologin uttrycker ju långtgående ambitioner härvidlag. Vid flera tillfällen har redovisats hur sovjeterna tänktes fungera som instrument för en billig och effektiv masstyrelse och en utvecklad direkt demokrati. Denna ambition har dock tonats ned. Idag konstateras att tjänstemän och experter måste spela en viktig roll; snarare kommer de att få en ökande än en minskande betydelse. Detta hänger också samman med samhällets utvecklingsnivå.

Inom t.ex. förvaltningen av kommunikationsväsendet, väg- och gatuhållning, vatten- och avloppssystemet, byggnadsväsendet blir uppgifterna ofta tekniska och fordrar sakkunskap. Beslutssituationerna är mycket komplexa och ställningstaganden i den ena frågan är prekluderande för den andra. Detta gäller i hög grad även inom långsiktig och övergripande planering. De sovjetdeputerade, som oftast saknar expertkunskaper och som vanligen — i likhet med de flesta kommunala representanter i väst — har sitt uppdrag som syssla utanför ordinarie arbete, har stora svårigheter att överblicka problem och påverka beslut, även om detta icke på något sätt administrativt eller politiskt förhindras.

Den utveckling som skett i t.ex. Sverige, att kommunerna utvidgats geografiskt och sålunda blivit färre med minskat antal förtroendevalda, är dock icke kännetecknande för Sovjetunionen. Antalet sovjeter och sovjetdeputerade har hållits tämligen konstant. Orsakerna till att man följer denna väg är flera, bland annat att man vill bibehålla olika former av kontakt mellan sovjeterna och befolkningen, att det är främst på den lägsta nivån som någon form av deltagande kan ske, att man ser en fördel i att ett stort antal medborgare får deputeradeuppdrag — även om dessa stundom mera är en hedersbetygelse eller en moralisk uppmuntran än en uppgift av praktisk betydelse. Det bör inte tolkas så att det lokala självsty-

ret i Sovjetunionen är starkare utan snarare som ett uttryck för sovjeternas delvis annorlunda funktioner i sovjetsamhället, t.ex. som informations- och kontrollkanaler. De lägsta nivåernas relativt låga betydelse och små möjligheter till någon form av självständiga beslut kan kanske bland annat utläsas av det faktum, att det inte finns några partiorgan på den lägsta administrativa nivån. Partiets anvisningar och kontroll sker från arbetsplatsorganisationerna och från partiorgan på räjongnivå (motsvarande).

Det behov av kontakt med allmänheten som bibehållandet av sovjetinstitutionen med hänsyn till de deputerades uppgifter i detta avseende är ett uttryck för torde ingalunda sakna relevans även för Sverige, även om den representativa demokratin har andra förutsättningar här än i Sovjetunionen.

Ekonomisk struktur och lokalt självstyre.

För att bedöma förutsättningarna och villkoren för det lokala självstyret bör också den ekonomiska strukturen i samhället beaktas.

Enligt den marxistiska synen är under kapitalismen det privata ägandet av produktionsmedlen den grundläggande faktorn i statens struktur, uppgifter och relationen stat-samhälle. Drivkraften i utvecklingen är de privata företagens konkurrens och lönsamhetsbehov. Då lönsamheten hotas, t.ex. vid ekonomiska kriser, kommer företagens behov och därmed sysselsättningen att kräva strukturella ingrepp från staten på flera områden och även i fråga om kommunstruktur och kommunala uppgifter. Företagen kan inte tvingas till olönsamma investeringar eller etablering på bestämda orter, utan antingen sker en koncentration till företrädesvis storstadsregioner eller kan staten genom sin ekonomiska politik, genom subventionering eller genom regionalpolitiken, skapa sådana villkor, att lönsamheten upprätthålls. Samhällsutvecklingen skulle således inte betingas primärt av nationalekonomiska utan av företagsekonomiska hänsyn eller styrs av en kombination av företagsekonomiskt betingade beslut och ekonomiskt-politiskt uppställda ramförutsättningar.[6]

Kommunerna kan också föra en aktiv politik med inriktning på att underlätta företagsetableringar. Det ligger naturligtvis i kommuninnevånarnas intresse att sysselsättningstillfällen skapas och att kommunens ekonomi stärks. Kommunerna är då emellertid ofta den svagare parten och inte minst utvecklingen i Sverige visar hur kommunerna söker överbjuda varandra ifråga om förmåner och hur t.ex miljöförstöring och an-

dra negativa återverkningar accepteras i sträven att attrahera eller hålla kvar företag.[7]

Strävan efter att skapa en hög sysselsättning och ett tillfredsställande skatteunderlag påverkar självfallet kommunens politik att ta hänsyn till de i samhället gällande villkoren för näringslivets verksamhet. Om man vill se detta som en inskränkning i kommunens självstyrelse eller ej kan vara en ideologisk fråga; marxisterna uppfattar förstatligandet av företagen och planhushållning som en förutsättning för lösning på problemet.

Den sovjetiska planhushållningen har inneburit att beslut om företagslokalisering och samordning mellan större företag förlagts till central nivå. Detta betyder, att dessa beslut varit i stort sett opåverkbara från lokala organ. Det kan förmodas, att i den mån påtryckningar sker, så går dessa genom partikanaler snarare än genom sovjethierarkin. Traditionellt har ju de lokala sovjeternas ställning varit svag.

De sovjetiska företagen har också kommit att spela en särskild roll inom den ''kommunala'' sektorn därigenom att de inte endast varit produktionsenheter utan också förvaltare av hela bostadsområden för anställda med gatu- och vägnät, vatten- och avloppssystem, kulturinrättningar, sociala serviceinrättningar, idrottsanläggningar m.m. som varit avsedda primärt för företagets arbetare och tjänstemän.

Det går utanför detta arbete att dra några bestämda slutsatser om huruvida centralt bestämda statliga beslut inom näringslivssektorn inneburit en bättre regional balans och en självständigare ställning för kommunen med ett statligt näringsliv som är vertikalt organiserat. I viss mån kan allokeringsbeslut fattas på samhällsekonomiska grunder, som skiljer sig från de företagsekonomiska men å andra sidan har förekomst av utbildad arbetskraft, en utvecklad infrastruktur, bostäder m.m., närheten till råvarutillgångar etc. betytt mycket för de centrala planeringsorganens och ministeriernas val av etableringsregion.[8]

Industrialiseringsperiodens forcerade utvecklingstempo kunde tyckas idag ha mattats och besluten kompletterats av mera sociala överväganden och ett visst, begränsat lokalt inflytande över lokaliseringsbeslut. Detta har kanske också skett — i varje fall förekommer en viss diskussion om problemen, och uppenbart kan också eftersatta områden göra sin röst hörd genom statliga kanaler och/ eller partivägen. Det bör också i sammanhanget påpekas, att med de nya lagarna för lokala sovjeter får dessa möjligheter, att kontrollera att företagen följer bestämmelser om lokalisering och markanvändning, miljöskydd, arbetarskydd etc.

Vissa likheter kan ses mellan Sovjetunionen och de kapitalistiska län-

derna i väst ifråga om relationerna mellan lokala förvaltningsorgan och företagen. I båda fallen fattas lokaliseringsbeslut utan större möjligheter för de lokala organen att göra sig hörda — antingen genom centrala planorgan och ministerier eller av privata koncerncentra. I båda fallen söker de lokala organen i eftersatta områden med olika metoder och mer eller mindre aktivt att påverka beslutsfattare. I båda fallen innebär förhållandet inte sällan en stark ställning för de större och sysselsättningsstarka företagen gentemot lokala förvaltningsorgan, som tvingas att acceptera betydande kostnader samt ibland oönskade sociala och miljömässiga effekter. Detta gäller särskilt där en ort domineras av ett storföretag. Ett företag kan någon gång betyda ''liv eller död'' för en ort; i varje fall följer med företaget — förutom arbetstillfällen — fördelar i form av bättre service, ökat kulturutbud etc. och vissa förutsättningar för en aktivare lokal styrelse och kommunal planering.[9]

De problem, som vissa kommuner i väst ställs inför genom företagsnedläggelser och koncentration av industrin till storstadsområden hänger samman med näringslivets strukturomvandling. Oftast är kommunerna maktlösa — inte heller staten kan med av standardutvecklingen givna krav på investeringars konkurrenskraft och räntabilitet (oavsett ägarestrukturen i Sovjetunionen respektive de kapitalistiska länderna) göra mycket mer än att söka stimulera företagsetableringar i drabbade områden. I denna process följer också en mera aktiv statlig påverkan på kommunernas situation.

Den sovjetiska statliga förvaltningen, produktions- och planeringsapparaten är centraliserade strukturer. Detta har hittills inneburit att i första hand det som från centralt håll setts som ekonomiskt rationellt och effektivt för landets utveckling fått dominera medan så att säga perspektivet underifrån haft stora svårigheter att göra sig gällande. Strävan till ett visst ökat lokalt inflytande finns under senare år — både inom den sociala och kulturella förvaltningen och i förhållande till storföretagen och inom planeringen. Svårigheten att nå resultat har dock varit betydande, de lokala sovjeternas osjälvständighet bibehålls och det är knappast motiverat att tala om en lokal självstyrelse eller något folkligt inflytande över makrobeslut. Kanske kan man härav dra vissa slutsatser beträffande det stora värde, som ligger i en fungerande och upprätthållen självstyrelsetradition: då den väl avskaffats eller under lång tid starkt försvagats kan det visa sig svårt eller t.o.m. omöjligt att med framgång återskapa de funktioner, som man ursprungligen såg som värdefulla.

Noter till kapitel 6.

1. Molin/Månsson/Strömberg, Offentlig förvaltning, s. 185
2. G. V. Barabašev, Municipal'nye organy sovremennogo kapitalističeskogo gosudarstva, s. 264
3. Jfr. R. Svensson, Drabbad av planering, s. 117 f.. Där analyseras utvecklingen ur ett klassperspektiv. Tesen är att problemet är en klassfråga: "I grunden är alla sociala problem enkla. De kan uttryckas i termer av klasser och intressen från olika samhällsgrupper".
4. I projektet "Den kommunala självstyrelsen" har de svenska kommunernas problem kartlagts och analyserats ur aspekterna "demokratiska värden" och "effektivitetsvärden" och i relation till förändringar i kommunindelningen. Jfr. J. Westerståhl, Ett forskningsprogram.
5. En intressant analys av planering och självstyre återfinns i M. Markovic, Att utveckla socialismen, s. 131—200.
6. Detta är det centrala temet i Svensson, Drabbad av planering. I J. K. Friend/W. N. Jessop, Local Government and Strategic Choice analyseras problemet planering kontra lokal demokrati utifrån konkreta erfarenheter i Storbritannien.
7. Jfr. t.ex. R. Svensson, Fallet Brofjorden.
8. Åtskilliga sovjetkännare i väst har behandlat problemen med städernas överbefolkning och arbetskraftens fördelning i Sovjetunionen. Viktiga orsaker till uppkomsten av problemet är givetvis att investeringar sker främst efter ekonomiska lönsamhetskriterier. Det finns exempelvis en strävan från ministerierna att fortsätta att investera i företag i storstäderna trots all kritik och trots uppenbara sociala problem. Det bör dock sägas att migrationen vanligen inte är framtvingad av sökande efter arbete i allmänhet. Ofta är det ambitionen att få ett bättre arbete — lönemässigt och miljömässigt — och att få tillgång till storstädernas bättre utbyggda service, som ligger bakom urbaniseringen. Migrationsproblemen och urbaniseringen behandlas i flera artiklar i Problems of Communism, nov.—dec. 1974. Jfr. t.ex. W. A. Douglas Jackson, Urban Expansion, s. 14 ff.
9. Den svåra situationen för de små och bortglömda städerna exemplifieras i Taubman, a. a., s. 73 ff. En målande skildring av livet på den avsides belägna landsbygden ger A. Amalrik, Ofrivillig resa till Sibirien.

7. Sammanfattning

Utgångspunkterna för denna studie var att undersöka utifrån vilka målsättningar den socialistiska staten uppbyggdes, vilken genomslagskraft idéerna hade i verkligheten och hur den lokala styrelsen vidareutvecklades i sovjetstaten. I det följande skall sammanfattas de viktigaste resultaten av undersökningen. Ytterligare några synpunkter kommer att ges på sovjeternas roll och under vilka förutsättningar den bestäms.

Marx utvecklar i sin analys av Pariskommunen tanken på en rådsstat. Det avgörande i denna är folkets maktställning. Det som beskrivs är en struktur, där delegater och byråkrati står under kontroll med innebörden, att de krav, som de verkar för, definieras direkt av befolkningen. Det är vidare en struktur, som centraliseras, vilket i detta fall innebär en delegering av visst beslutsfattande från lägre nivåer till högre och — i konsekvens med det föregående — där maktens tyngdpunkt ligger i basen och ansvar utkrävs från denna. Någon politisk kraft utanför denna struktur förutses inte av Marx.

De ryska sovjeterna skapades direkt från folket — 1905 i kamp för begränsade ekonomiska och politiska krav, 1917 i kamp även för den politiska makten. De kom att utgöra folkförankrade alternativa maktorgan, som konfronterades med landets centrala regering och administration.

Stödet till sovjeterna i den form de fick under 1917 betingades från bolsjevikernas sida bland annat av den parallell till Pariskommunen, som man tyckte sig se. Bolsjevikerna fick stöd från framför allt arbetarklassen, som enades och politiserades genom industrins höga koncentrationsgrad och det starka statliga inflytandet inom näringslivet. Men sovjetrörelsen skapades inte och leddes inte heller av bolsjevikerna. Dess styrka betingades av många faktorer, bl.a. de ryska självstyrelsetraditionerna genom *zemstvo* och *mir,* frånvaron av parlamentariska, demokratiska traditioner och tsarismens godtycke och politiska förtryck. Det var i hög grad fråga om ett spontant uppror mot den centraliserade statsmakten och t.o.m. staten som sådan. På denna grund stöddes sovjeterna av anarkistgrupper, vänstergrenen av socialist-revolutionärerna och till en viss grad även av bolsjevikerna. Inom särskilt bondebefolkningen och bland fotfolket inom krigsmakten torde detta ha varit avgörande för stödet till sovjeterna.

Parollen All makt åt sovjeterna vann ett starkt stöd. Parollens innebörd stod dock inte klar för dess anhängare. Inte heller inom bolsjevikpartiet,

som gick i spetsen för ett förverkligande i någon form, fanns någon enhetlig uppfattning. I realiteten kom sovjeternas makt att ersättas av partiets makt. Den typ av statsmakt, som kommunen representerade, ersattes snabbt med koncentration och centralisering av makten till de nationella centralorganen, framför allt till ledningen för bolsjevikpartiet. Från partiet accepterades i allmänhet synsättet att i den rådande situationen var centraliseringen och partiets ledande roll nödvändiga komponenter, att arbetar- och bondemakten kunde förverkligas även i denna form och att sovjeternas aktuella roll var att utgöra en styrelse för, men inte genom, folket.

Orsakerna till vad, som skedde, var bl.a de förväntningar, som fanns om sovjetmakten från olika delar av befolkningen. Någon enhetlig målsättning fanns inte och därmed inte heller förutsättning för ett konstruktivt samarbete på olika nivåer. Direkt fientlighet mot sovjetmakten fanns redan vid revolutionen, t.o.m. från socialistiska organisationer. Motsättningarna polariserades genom inbördeskriget. Sovjetmakten var givetvis för det stora flertalet inte i första hand en ideologisk fråga, utan en fråga om fred, bröd, jord etc. Revolutionens öde var i hög grad beroende av den nya regimens förmåga att tillfredsställa materiella behov. Knappa resurser, ett lamslaget näringsliv, heterogena sociala intressen och brist på praktiska kunskaper och praktisk förmåga gör utvecklingen förståelig oavsett ambitioner och vilja. Till detta kom bolsjevikpartiets misstro mot spontaniteten, uppfattningen om partiet som förtruppen med den politiska och ideologiska kunskapen och medvetenheten samt dess centralistiska uppbyggnad och krav på disciplin.

Centralstyrningen och partimakten gav givetvis betydelsefulla effekter för de lokala sovjetorganen. Deras verksamhet inriktades primärt på att genomdriva centrala beslut. Det gällde därmed dels att skapa en lojal och effektiv lokal förvaltning, dels att mobilisera befolkningen till stöd för och praktiskt deltagande i sovjeternas verksamhet. Sovjeten fick i enlighet med detta sin dualistiska funktionsfördelning. Exekutivkommittéerna och deras presidia etablerades som de reellt styrande lokala organen — med både beslutsfattande och verkställande funktion — medan sovjetkongresser och de vanliga deputerade fick uppgiften att informera, propagera och mobilisera. Politiskt beslutsfattande ställdes helt utanför sovjetens inflytande, liksom viktigare beslut över näringslivets styrning — produktionens inriktning, dess samordning och planering. I konsekvens med dessa relationer och deras syfte skedde även en hård politisk styrning av valen. Många gånger åsidosattes helt valprincipen.

Under stalintiden reducerades ytterligare beslutsfattandet på den lokala nivån. De lokala sovjeterna styrdes hårdare och avpassades i högre grad efter de centralt fastslagna prioriteringarna. Framför allt prioriterades tillväxten inom den tunga industrin. Denna period innebar extrem koncentration av beslutsfattandet till en eller ett fåtal personer även lokalt och stor oregelbundenhet i sovjeternas arbetsformer med många gånger åsidosättande även av formella bestämmelser om sammanträdesfrekvens, rapportering etc. De tidigare ambitionerna att nå ett frivilligt deltagande genom övertygande ersattes ofta med tvång.

De lokala sovjeterna kom alltså aldrig att tillåtas en autonom utveckling eller ett självständigt beslutsfattande i någon fråga. I stället placerades de av det styrande kommunistpartiet in som länk i det maskineri, som förmodades vara mest effektivt för att uppnå av partiet fastslagna målsättningar. Detta skapade problem i form av lokalt maktmissbruk, misstro från medborgarna gentemot sovjeterna och små möjligheter att genom sovjeterna uppnå det breda och effektiva deltagande i statens styrelse, som var en proklamerad målsättning. Stalinregimens mål och ledningsmetoder hade inte behov av att skapa vidgade arbetsområden eller befogenheter för sovjeterna. Det kan t.o.m. hävdas, att sovjeterna inte alls var nödvändiga i något annat avseende än att bestå med en förvaltningsapparat och ett begrepp, som ju även hade givit namn åt landet.

Sovjeterna spelade dock en viss roll även under stalintiden, såväl i praktiska uppgifter som i informations- och mobiliseringsuppgifter. Det sistnämnda gällde framför allt i mobiliseringen inom produktionen. En viktig funktion under denna period var rekryteringen. Den sociala rörligheten var stor, deltagande i sovjetarbetet var ett sätt att gå vidare till partimedlemskap och högre poster inom parti- och statsapparat.

Det rådde ett stort avstånd mellan den doktrin, som fanns, för sovjeternas uppgifter och funktioner och de reella förhållandena. Starkt betonades massförankringen och massinitiativet i de lokala sovjeternas arbete. Sovjeternas reella maktlöshet och separeringen mellan de verkställande och förvaltande organen och de deputerade och sovjetsessionen blev under stalintiden aldrig erkänt eller officiellt betraktat som ett problem och gavs därmed inte heller någon officiell motivering. Under den första perioden utsades klart, att sovjeterna var organ för folket men inte genom folket. Detta argument för att ändå kunna betrakta sovjeterna som i en viss mening demokratiska organ utnyttjades inte längre. Inte heller betonades ett inflytande genom andra kanaler. I stället kom alltså doktrinen att inta en position utanför verkliga förhållanden kanske med avsikten att funge-

ra som vägledning för vad, som borde råda eller vad, som en gång skulle råda. Detta är dock inte heller utsagt utan doktrinen — även i dess enkla former i läroböcker och handböcker — utgör påståenden om verkliga förhållanden. Orsakerna till att doktrin och verklighet avlägsnar sig på detta sätt från varandra kan delvis vara, att man inte kan legitimera rådande förhållanden. För att uppnå de ställda målen med de valda metoderna måste presenteras en falsk bild. Detta kan ha sin grund både i det missnöje, som fanns med de svåra materiella villkoren och det hårda politiska förtrycket. Till en del kan med verbala propagandistiska medel de verkliga förhållandena fördunklas. Det är i detta också viktigt att inse den isolering, som råder mellan medborgarna och den stora svårigheten att få ett perspektiv utöver det rent lokala. Behovet av en sådan verklighetsförfalskning blir också stort mot bakgrund av vad sovjetsystemet i grunden representerade och den omvandling som skett från revolutionens rörelse till stalintidens förvaltningsapparat.

Även mera precisa bestämmelser, exempelvis lagtexter, tycks till stor del ideologiskt präglade och bindande endast efter politiska bedömningar. Jag tänker då på de bestämmelser, som gäller för sovjeternas organisation, relationer mellan sovjetens organ, sovjetens förhållande till andra organ och myndigheter och sovjetens relation till medborgarna. Detta kan till en del förstås utifrån de begränsade resurserna, d.v.s. varken materiella eller personella resurser var tillräckliga för att fullgöra alla de uppgifter, som ålades uppifrån. Vad som gjordes var till stor del beroende av vad som särskilt prioriterades och enligt detta upprättades också organisatoriska former och olika relationer. Det berodde också på styrningen från högre organ, partiet och även säkerhetstjänsten. Denna styrning var till största delen oreglerad och inte öppet deklarerad. Denna styrning var emellertid överordnad alla formella bestämmelser — inklusive konstitutionens stipulerade organisatoriska former och demokratiska fri- och rättigheter.

Efter Stalins död och därpå följande tövädersperiod har sådana förändringar skett i sovjetsamhället att en ny bedömning måste göras för landets vidare utveckling. Perioden av hård repression och tvångsstyrning var avslutad, sociala förändringar ställde nya krav på att tillgodose önskemål om rättssäkerhet och inflytande från grupper inom den elit, som utvecklats i ledningen för partiets, statens och organisationernas olika apparater; den breda arbetar- och bondebefolkningens önskemål om standardförbättring kunde inte förbises. Den ekonomiska utvecklingen kunde ej i samma grad som tidigare utnyttja extensiva tillväxtfaktorer

utan en intensiv tillväxt med större krav på arbetsproduktivitet, produktkvalitet och sparsamhet med resurser framstod i allt högre grad som ett krav för vidare ekonomisk utveckling. Detta i sin tur gör attityden till arbetet och tillgodoseende av materiella behov viktig.

Omkring 1960 presenterades nya planer för landets fortsatta utvecklingsväg, bl.a. manifesterat i det nya partiprogrammet. Tidigare principer för styrning och politisk ledning förblir intakta, d.v.s. partiets ledande roll understryks ytterligare, den demokratiska centralismen inom parti och stat blir inte föremål för revidering. Men inom dessa ramar förutses bl.a. en ny roll för de lokala sovjeterna och för organisationer av olika typer. En demokratisering av sovjeterna betonas som ett inslag, andra inslag är en ''socialisering'' av förvaltningsapparaten i meningen överförande av uppgifter till samhälleliga organ och organisationer. En viss decentralisering är också en beståndsdel i reformpolitiken. Åter öppnas perspektivet mot kommunismen och ''statens bortdöende''. I mycket är det fråga om principdeklarationer och angivande av — eller påstående om — generella utvecklingstendenser men det finns också konkreta förslag och förutsägelser om vilka omedelbara förändringar, som skall ske.

De förslag, som framläggs omkring 1960, och vilka gäller den demokratiseringsprocess, i vilken de lokala sovjeterna förväntas spela en väsentlig roll, kan sammanfattas enligt följande. Man tycks avse att utvidga de lokala sovjeternas kompetens, att på olika sätt ge sovjeterna möjlighet att bättre utnyttja redan givna rättigheter, att öka sovjeternas resurser, att ge sovjetsessionen och sovjetens organ möjlighet att kontrollera exekutivkommittéernas arbete, att ge de sovjetdeputerade möjlighet och stimulans för att visa större aktivitet i verksamheten i sovjetens organ och i valkretsen, att delegera uppgifter från de verkställande organen till samhälleliga organ och organisationer. Genom att ge de lokala sovjeterna nya funktioner och uppgifter söker alltså de sovjetiska ledarna att möta nya ekonomiska villkor och krav. Detta är också en politik, som är lättare att sätta in i ett ideologiskt perspektiv. Att det kommunistiska självstyret verkligen skulle vara vägledande målsättning är inte klart — inte heller vad detta i så fall skulle innebära. Perspektivet kan dock ses som stimulans för de ansträngningar, som man avser att göra, för en mera funktionell anpassning av sovjeter och organisationer till de nya villkoren för samhällsutvecklingen.

Decentraliseringstakten har varit långsam. Dess innebörd har faktiskt varit att vissa områden och objekt inom service, handel, utbildning, kultur, bostadsbyggande etc. har ställts under sovjetens administration. Sär-

skilt decentraliseringen av byggnadsverksamheten och sovjetens övertagande av bostadsförvaltningen har mött aktivt motstånd från storföretag och andra intressenter. Detta har traditionellt varit en sektor som legat under företagens administration och som är en viktig faktor då det gäller att attrahera arbetskraft. Inom industrisektorn har mycket lite förändrats för sovjetens vidkommande. I stället för en inplacering av de små företagen under sovjeten har i många fall skett sammanslagningar av små företag till truster. Detta kan betyda en viss decentralisering men sovjetens roll förblir obetydlig. I högre grad har betonats behovet av en lokal samordning av medel från olika källor för investering inom den sociala och kulturella sektorn, inom bostadsbyggande etc. Man har avsett att häri finna en metod för att övervinna det välkända problemet med påbörjade men oavslutade projekt, en samordning av administration och nya möjligheter för planering med hela områdets intressen för ögonen. Ministerier, storföretag och högre organ i statsapparaten visar emellertid även i detta fall en negativ inställning. Den lokala planeringen har likaledes gjort endast små framsteg. Erforderligt underlag för planer har saknats och planeringsapparaten är underbemannad. Till sist skall också konstateras att de medel, som står till sovjetens förfogande, växer mycket långsamt och att även med sådana medel återstår många problem i form av brist på byggnadsmaterial, maskiner, arbetskraft etc.

Decentraliseringen innebär nya arbetsuppgifter för exekutivkommittén och dess avdelningar. Det är mera osäkert om den också har betydelse ur ett demokratiperspektiv. Inflytandet över dessa frågor från medborgarna är obetydligt. Det bör dock sägas, att bättre information för beslutsfattarna och ett effektivare utnyttjande av resurser — i den mån detta blir resultatet — kan innefatta ett demokratiskt element, nämligen i meningen demokrati för folket.

Uppdelningen av sovjeten i exekutivkommitté och sovjetplenum har förblivit den tidigare, liksom funktionsfördelningen mellan dessa två delar. De deputerade har vissa rättigheter att kritisera byråkratin vid sovjetsessionen — genom interpellationer — och att utkräva information om behandlingen av olika frågor. De har också vissa möjligheter att ställa egna förslag och yrkanden. Exekutivkommitténs reaktion avgörs till största delen av kommittén själv (under den givna kontrollen från parti och högre statliga organ). De deputerades kontroll saknar element av makt men är inte betydelselös. Även om sessionen inte kan ställa tjänstemän till ansvar på ett effektivt sätt finns möjligheter att gå vidare med frågan till exempelvis pressen.

Demokratiseringen skulle innebära dels kontroll från sovjeten över de verkställande organens arbete, dels bättre kommunikation mellan de deputerade och medborgarna och därmed en förstärkning av den representativa demokratin. Den skulle också innebära att medborgarna fick nya möjligheter till deltagande och att element av direkt samhällsadministration infördes i sovjetens organisation och utvecklades genom organisationer.

Relationerna mellan deputerade och sovjetmedborgare är av många slag. Valet, rätten till återkallande och väljarnas rätt att ge instruktioner betraktas som viktiga inslag men är på intet sätt spontana initiativ från befolkningen. Partiet har en avgörande ställning i dessa frågor även om ett visst autentiskt inflytande från medborgarna inte kan uteslutas. Andra kontakter mellan deputerade och medborgare upprätthålls genom den deputerades arbete i valkretsen, där det framför allt gäller individuellt arbete, som består i samtal med väljare, arbetskamrater och grannar om önskvärda förbättringar av enklare slag men även om problem inom familjen, osämja mellan grannar m.m. Det sänds också brev och förslag till deputerade, till sovjeten och till partiorganen. I de fall då den deputerade är inkopplad, som "klagomur" eller som rådgivare, är hans uppgift att lyssna, ta emot information och vidarebefordra information till exekutivkommittén. I vissa enkla fall förmodas han själv kunna avhjälpa problem.

Den deputerade förväntas alltså delta i sessionsmöten, de ständiga kommissionernas sammanträden, deputeradegruppers arbete och fungera som mottagare av önskemål och förslag i kontakt med medborgarna. Han skall också delta i möten med organisationer för självverksamhet och bidra till dessa organisationers aktivering. Slutligen skall han också i allt sitt görande och låtande framstå som ett exempel och moraliskt föredöme.

Verkligheten bakom de krav och rekommendationer, som ställs från centrala parti- och statsorgan på de deputerade, är att den deputerade inte på något avgörande sätt skiljer sig från de "vanliga" medborgarna. Det är uppenbart från sovjetiska undersökningar och uppgifter i kritiska artiklar att han visar ett ganska svagt intresse för sina uppgifter och inte alls är aktiv i alla föreskrivna former. Detta kan bero antingen på bristen på verkligt inflytande eller, kanske, ett mera allmänt ointresse. Det är också ett känt faktum att deputeradeuppdraget i vissa fall endast är ett hedersuppdrag till personer, som gjort sig bemärkta inom t.ex. kulturlivet.

Det är inte omöjligt, att den deputerade idag visar större aktivitet i mottagande av allmänheten, information om olika missnöjesanledningar,

fullgörande av sin rapporteringsskyldighet vid väljarmöten etc. En uppgift, vars värde betonas, är det mobiliserande arbetet på arbetsplatsen. Den deputerade har också fått vissa nya rättigheter att erhålla information från lokala tjänstemän och vissa möjligheter att fullgöra sina skyldigheter på arbetstid. Men det tycks alltså tydligt, att problemen att aktivera de deputerade och genom dem större delar av allmänheten inte löses genom att ställa nya krav eller ens genom att vissa nya förutsättningar har skapats för arbetet. Något avsevärt utökat inflytande över beslut är inte avsett — inte ens över de lokala beslut, i vilka sovjeten har vissa möjligheter att agera självständigt.

I inledningen angavs syftet med denna undersökning vara att

a) kartlägga sovjetens position i förhållande till den vertikala förvaltningsstrukturen;
b) att bestämma sovjetens funktion som demokratiskt organ eller självstyrelsorgan;
c) att redovisa och analysera sovjeternas funktionsförändringar.

Detta skulle ske i ett ideologiskt perspektiv och i utvecklingsprocessen från revolutionen fram till mitten av 1970-talet.

Det har framkommit, att den ursprungliga tanken med sina rötter i Marx analys av Pariskommunen, att ett rådssystem skulle utvecklas och fungera med beslutsfattande och makt förlagd till medborgarna och av dem valda och kontrollerade representativa organ, undergick omfattande förändringar. De lokala sovjeterna integrerades i statsapparaten och omvandlades på ett tidigt stadium till primärt länkar i en administrativ hierarki. De verkställande organen övertog funktionerna som beslutande organ men ställdes samtidigt under den centrala maktens styrning. Den nya maktstrukturen och de förändrade styrningsmekanismerna har blivit bestående. Stalintiden innebar en kulmen i fråga om separeringen mellan sovjetens två delar — exekutivkommittén och sovjetsession. Därefter har nya kommunikationer och kontaktformer upprättats men någon avgörande eller kvalitativ förändring har inte skett i relationen.

Eftersom de sovjetdeputerade inte kunnat utöva något större inflytande ens på den lokala förvaltningen har givetvis den representativa demokratin blivit starkt begränsad. Under senare år kan noteras att medborgarnas kontaktformer med sovjeten blivit flera och bättre utnyttjade. Detta gäller både i instruktioner till deputerade och i olika typer av skriftliga och muntliga hänvändelser till sovjeten. Sovjeten har också fått något större möjligheter att reagera på dessa hänvändelser och på den information av många olika typer, som riktas till sovjeten, och som uttrycker ön-

skemål från allmänheten. I den representativa demokratins grundläggande moment, valet, har alltjämt partiet ett avgörande inflytande. Inslag av direkt demokrati måste bedömas mot det faktum, att inga frågor kan avgöras utan partiets godkännande och inga beslut kan fattas i direkt demokratiska former.

De s.k. direkta demokratiska instituten kan ha rådgivande, informerande, mobiliserande och legitimerande syfte. Som former av direkt demokrati med anknytning till sovjetens arbete betraktas valet och valkampanjen, det breda aktivistdeltagandet i sovjetens kommissioner samt de deputerades väljarmöten och väljarmottagningar. Dessa former kan möjligen sägas inrymma ett demokratiskt element i och med att de kan skapa en viss åsiktsöverensstämmelse och ha en viss socialisationseffekt. I huvudsak torde de dock vara av liten betydelse, vad gäller att påverka beslut. De behandlas också relativt lite i den sovjetiska litteraturen idag — till skillnad mot perioden i början av 60-talet. Ett undantag härvidlag utgör betoningen av valkampanjens betydelse.

Slutligen bör också beaktas det argument, som stundom förs fram, att sovjeterna utgör en typ av styrelse för folket men inte genom folket. För att ta ställning i denna fråga krävs dock att hela landets ekonomiska och sociala utveckling beaktas och att fördelningen av resurser och lösningen på t.ex. nationella och sociala problem behandlas. Man måste både bedöma om resurserna utnyttjas rationellt och i vems intresse besluten fattas. Detta sträcker sig utöver den problematik, som är aktuell här. Det bör dock konstateras, att många av de allvarliga problem, som finns, av social karaktär och av typen snedfördelning av resurser, försummelser inom bostadsbyggande, service etc. och ojämnt tillgodoseende av områdens infrastruktur och kommunala behov tyder på att begreppet styrelse för folket kan vara relevant endast i begränsad omfattning. Givetvis bör också själva strukturen på beslutsfattandet och i vilken mån denna är rationell och låter folkviljan över huvud taget artikuleras ses om en bedömningsgrund för om begreppet kan vara tillämpbart.

De lokala sovjeternas funktioner har därmed redovisats, vad gäller sovjeterna som förvaltningsorgan och som organ för tillgodoseende av folkviljan. Även villkoren för förverkligande av andra funktioner, t.ex. att skapa en billig och effektiv förvaltning, att mobilisera befolkningen till stöd och deltagande, att ge och förmedla information, betingas av dessa grundläggande förhållanden med avseende på sovjetens plats i den politiska och administrativa strukturen och den kompetens och de resurser, som den förfogar över.

Mobiliseringen till deltagande i sovjetens arbete, till administrativt arbete på social bas och till högre prestationer i arbetslivet har varit ett återkommande tema under sovjetstatens utveckling. Det måste också anses ha haft betydelse om än inte den dignitet, som det tillmätts och tillmäts i sovjetiska framställningar. Genom sovjeterna har organisatoriska former funnits för att i större eller mindre utsträckning knyta medborgare till partiets och statens arbete och acceptera politiska prioriteringar. Framför allt är då själva deputeradeuppdraget viktigt. Ett problem är dock att verkligen kunna göra mobiliseringen i dess olika former effektiv då samtidigt de lägre nivåerna icke tillåts någon självständighet och då uppgifterna inte har varit varken lokalt fastställda eller avsedda att tillfredsställa de lokala behoven. Det gäller såväl för att göra de deputerades mobiliseringsarbete möjligt som för att göra det effektivt. Den aspekt av mobiliseringen, som består i att föra över administrativa uppgifter på frivilligt och oavlönat arbetande aktivister och på samhälleliga organ och organisationer tycks inte längre aktuellt. Den tekniska komplexiteten ställer alltför stora krav på expertkunskaper och specialisering.

Informationsfunktionen, som framför allt fylls genom de deputerade i kontakt med befolkningen, är väsentlig. Det finns en mycket bred kontaktyta genom deltagarna i sovjetens verksamhet och information förmedlas i många olika former. Det är dock osäkert om denna behandlas systematiskt och om den i någon större utsträckning påverkar beslut. Beträffande informationen är även den information, som lämnas genom de deputerade till allmänheten av betydelse. Denna del av informationsverksamheten betonas också starkt i det sovjetiska materialet.

Slutligen måste också sovjeterna ses om viktiga länkar i rekrytering till parti och till vidare uppgifter inom statsapparaten. Att deltaga i sovjetarbetet är inte endast betingat av en mer eller mindre frivillig strävan att bidraga i arbetet med lokala kommunala frågor. Det kan också vara ett sätt att nå partimedlemskap och därmed att nå individuella fördelar och en mera inflytelserik position.

Den lokala förvaltningens utveckling i Sovjetunionen är på vissa punkter jämförbar med den i väst. Sovjetstatens bestående centralstyrning har inte endast politiska orsaker utan det är också en fråga om utvecklingsnivå och moderniseringsgrad. Med högre teknisk-ekonomisk utveckling följer behov av ökad central styrning och minskade möjligheter till extensiv självstyrelse och lekmannamedverkan. Såväl i Sovjetunionen som i de kapitalistiska länderna har stordriftens och den statliga samordningens fördelar utnyttjats på bekostnad av de fördelar, som den lokala självsty-

relsen kan erbjuda. En mera genomgripande demokratiseringsprocess i Sovjetunionen kommer med säkerhet att ytterligare öka intresset för de lokala sovjeternas möjligheter. Det är emellertid uppenbart, att de radikala tankegångarna kring rådssystem och självförvaltning, som Marx och Lenin en gång presenterade, inte låter sig förenas med den sovjetiska samhällsstrukturen i dess aktuella form. Därvidlag tycks inte heller de ändrade ägandeförhållandena vara av någon avgörande betydelse. Problemet att utveckla en långtgående självstyrelse — givet det teknologiskt utvecklade samhällets behov av t.ex. planering och statlig styrning — står klart för många. Däremot har inte kunnat presenteras någon konkret lösning. I praktiken har inte heller i sovjetstaten något försök gjorts att finna lösningar i denna riktning även om detta hävdas vara något eftersträvansvärt och en principiellt riktig målsättnning.

Summary

The purpose of this study is to investigate the local government organs, the soviets, in the Soviet Union. I have considered several theoretic and functional aspects: what they were originally planned to become and how they actually were transformed into links in the hierarchical state administration; what kind of relations were established between them as local administrative organs and the ordinary citizens; what functions they actually fulfilled in the development of the Soviet state and what role they play today. Thus my study covers both what the soviets were intended to be, what they really became and what they are today. I concentrate on the problems around their creation and the present-day situation. The last section is more detailed and empirical.

I start with a presentation of Marx's theory of the state in the class society and under socialism. A fundamental port of this theory is that the superstructure of society is a result of its economic structure. The state is part of the superstructure. The state is never independent but a means of class domination. The owners of the means of production also have a decisive influence on the political structure and thus the state. Consequently, when power is given to the working-class (or the people) it leads to the formation of a new kind of state. The purpose of the new state is no longer the maintenance of class relations and class society as such but the development of the communist society — without classes. In the process of developing this society the structure and functions of the state are very important. No doubt the state must for some time play a central role in this process. The question is how the people can control the state and actually make it work according to the will and interests of the majority.

Marx finds exemplified in the Paris commune of 1871 this new type of state, which he calls ''the dictatorship of the proletariat''. In his well-known analysis he points to the factors breaking down the parliamentary system and puts both tne representatives of the people and the bureaucracy under control from below. Not only should the representatives be elected — they should also work under close control from below and at all times have to follow compulsory directives from their electors. Marx also stresses the people's right to recall delegates. The officials would thus be both elected and controlled by the people. The communes would become ''working corporations'', uniting decision-making and executive functions. Thus the bureaucracy would be reduced and it would also lose its

privileges. Of special importance is the transformation of the repressive apparatus, making it serve the interests of society, e.g., defending the new order. The state would be centralized, but this means a union of communes with only a few functions remaining with the national assembly.

The Russian soviets were first created in 1905. In this year they were still mostly regarded as organs struggling for special and limited demands. But from the Social Democrats, the theory also was launched that they could constitute the power organs in a new state. In 1917 — after the February revolution — this was made the explicit goal of the Bolshevik party under the slogan, All power to the soviets. The Bolsheviks, under the leadership of Lenin, now started to compare the soviets to the Commune. It seems evident that what Marx found to constitute the Commune also was seriously desired by the Bolsheviks. But it is not clear to what extent the Bolsheviks regarded this to be a very important or realistic goal. The question of tactics and strategy is still under debate.

It is clear that there were great problems involved in adjusting the Commune model to the special political and economic situation of Russia. There were also problems with the Commune model of a more general kind. The Commune concept in itself contained many problems. How for example, would a common policy be worked out inside the communes. Would not the existence of a political centre outside the commune structure be a necessity? How was the voluntary centralization to be completed? It could be expected to lead to conflicts between the local level and the national level.

We discern the following four problems arising from the question of the conditions for making the soviets into organs of the Commune type.

The first problem concerns the political leadership. Marx seems to have regarded the commune and the system of communes as not only created by the people but also further on as being autonomous political organizations. How could this be realized in the one-party state? How should competence and functions be divided between these two structures?

The second problem is the extent to which the Bolsheviks really regarded the soviets as necessary and what they regarded as the important element in their composition. Related to this problem is the question of what the Bolsheviks could accept in the development of socialism in Russia. To what degree was the question of form a fundamental question? And what did the party maintaining the power of the soviets actually mean?

The third problem concerns the extent to which the special conditions in Russia gave the possibility of choice. Of course the level of economic deve-

lopment must be taken into consideration, as well as what follows from this: social conditions, coordination problems and the low cultural level. There is another point here: if what Marx stresses as fundamental in the Commune is actually meant as a model and whether it as a model is applicable to any society. It could also be understood as an ideal type, which should — and also probably could — be developed under optimal conditions.

A fourth problem should be mentioned: how was the slogan 'All power to the soviets' understood by those supporting the movement? The soviets got support not only from the Bolsheviks and their followers; they also were supported by members and sympathizers of other parties — especially the anarchists and the radical social-revolutionaries; a very large part of the movement consisted of people with no preferences for a special political party.

The result of the first years of soviet power was that the Bolsheviks took power and reduced the soviets to administrative organs. No clear answer can be given as to the ambitions of the party and to what extent the soviets were regarded as necessary parts of the system. Among other things this is a result of the party not being a homogenous body. Certainly many different opinions existed inside the Bolshevik party. This is evident both from what was declared by leaders and the behaviour of party members after the revolution. It is clear, that the soviets were, for tactical reasons, necessary for taking power; it is also clear, that the party — as understood from political declarations — regarded the soviets as important structures for mass participation and practical building of the new society. It is not clear whether the soviets were seen as necessary organizations and still more unclear is the extent to which they were supposed to have a decisive influence on national or local political questions.

Actually political power was concentrated in the leadership of the party; the soviets were integrated into the state apparatus, which was centralized and put under the close control of — as far as posible — the party. Whatever the ambitions of the leaders and the members of the Communist party, the result of the consolidation process was not a realization of the Commune model but the creation of quite another type of state. The local soviets turned into only formally elected and — at least in decision making — quite unimportant links in the vertical power structure and administrative hierarchy.

The following factors are important in an analysis of reasons for this: the very low level of culture, the continuing existance of private ownership

in the countryside and — more important — the peasants' animosity towards the new regime; the civil war with its destruction and further partitioning of society in two halves: those for and those against Bolshevism and soviet power; the Bolshevik party with its tendential distrust of spontaneity, its discipline and its ambition to be the leading core, consisting of the most conscious and politically best educated part of the working-class.

The Bolsheviks developed a new understanding of the soviets. They should play the role of transmission belts of the party line. This — at this time — did not mean that the citizens should not have any voice in the affairs of government but in this system all kinds of real autonomy were prohibited. This was also regarded as the only way of survival.

The conclusion must be drawn that the new structure not only meant that soviet power was established; it also meant that the idea of the soviets playing the role of popular government — not only for but also by and through the people — in practice was deformed or even completely departed from.

The 20's is a period of continuing dispute — but now only inside the party — between different tendencies as to the way of developing the country. This discussion also concerns the soviets but it can not be said to concern the fundamental question of soviet autonomy and deconcentration and decentralization of power. The leading role of the party and democratic centralism inside the party and the state apparatus is the framework within which discussion goes on.

From the end of the 20's the local soviets are further circumscribed by orders from above and their existence during the Stalin period is characterized by reduction of competence in their role as the lowest parts of the state apparatus and also fewer functions as agencies for information and mobilization. The executive committees are the only working organs, occupied with the tasks, which are mainly determined by the industrialization drive. The soviet deputies have some mobilizing functions — both in making production rise, stimulating the workers and taking part in the work of organizations for ''self-activity'', i.e. in practical and nonpolitical questions in town and country-side. Power and decision-making is extremely concentrated both at the central and local level.

After the death of Stalin interest in the local soviets seems to have revived. With the proclamation of the new stage in building communism — the ''people's state'' — in 1961, a fresh concern is shown with democratization of local government. The road to communism is a new theme in the soviet literature and in this perspective soviets and organizations are sup-

posed to play another role. Several new suggestions for ways of giving the citizens influence over local questions are launched. Documents published around 1960 point to the following lines of development: to extend the competence of the local soviets, to make them use already existing rights to a greater degree, to give the soviets more resources, to give the soviet sessions and other soviet organs the possibility to control the work of the executive committees, to make the deputies show greater activity in the work of the soviet organs and in their constituency, to delegate tasks from the executive organs to soviet social organs and organizations. This seems to imply a process of decentralization, democratization and even socialization of the state apparatus at the local level. This is also claimed to be in accordance with the goal of creating the communist self-government system.

What is said and what actually takes place must be seen in its social and economical context. Expecially to be stressed are the problems in planning and economic growth and the complications in choice of investment objects. The Stalin period meant an extreme centralization of planning and overwhelming priority for heavy industry. It also meant extensive economic growth. Now much more stress must be put on labour productivity and intensive factors in economic growth. Also consideration must now be given to communal economics, building of dwellings, etc., areas that had been neglected for a long time. This also means that new nethods must be used for stimulating the employed; both because use of force is no longer possible, because this type of economic growth to a certain extent puts other demands on the approach to the work and because new importance must be laid on what is needed and what is wanted.

By giving the local soviets a more vital role and making them influence local development to a certain degree, the leaders must find innovative ways to meet the new economic goals and demands. This is also, of course, a new approach, which is easier to adapt to the ideology. Even if this factor is actually not important it could be used as a stimulating idea.

What is the result of the new policy regarding the soviets? There have been certain results in line with the proposals and with what seems to have been the aim of the propounded reforms. But there have also been several drawbacks in what was suggested around 1960.

Decentralization — which must be seen only as being used in the specific context, not meaning independent decision-making — has advanced but only very slowly. What has actually happened is that certain areas and objects in the fields of service, trade and culture/education have been put

under the administration of the local soviets. The same thing is also valid for buildning and administration of dwellings. The latter has been a very complicated process, though, under active resistance from large enterprises and ministeries. Their view is that ''their'' houses are very important in attracting labour power. Concerning industry it is clear that very little — if anything — has happened. Instead of placing small industrial enterprises under the administration of the local soviet there have been other reforms, which mean that smaller enterprises are united into large trusts. This could mean, that there is a kind of decentralization but the influence of the soviet does not relate to this. There has also been more stress placed on the need for coordination of local resources for cultural, service and building projects. The local soviets are supposed to try to convince the enterprises that resources from different funds should be combined with the limited means of the soviet itself. This is supposed to be a solution to the common problem of resources split up on different, sometimes never finished objects. The results, though, are limited. Finally, the soviets should make up local plans for the development of the area. As plans are not easily received from the enterprises and the planning organs are understaffed, this seems to have be done with success only in a few larger towns. It should also be observed that the soviets have received little new resources and even when they have money they often cannot obtain building-material, machines, labour etc.

Decentralization concerns mainly — or only — the local administration. It could not be said to in a clear way be part of democratization. Of course better information and better use of resources would lead to the suggestion that local interests are better taken care of and in this could also be found a component of democracy, namely government for the people. But the direct influence of the citizens has hardly been changed. There is still the clear division of the soviet into two different parts: the executive committee with administrative and decision-making functions (under the supervision of higher state organs and party organs) and the soviet plenum, the session, and the individual deputies with their mobilizing functions among the citizens.

Thus relations between executive committee and session have not been altered. The deputies have certain rights to criticize the bureaucracy at the session. This right has been stressed in the new law for soviet deputies. They also have some possibilities to articulate their opinions on different questions and put forward proposals. But the reaction from the executive committee is very much decided by the committee itself, of course under

the given restrictions. Consequently the control from the session, lacks elements of power but probably could not be completely ignored. There are other channels, which could be used for criticism, for example the press.

Democratization should be — according to the above — in the following directions: in strengthening the control over the bureaucracy, in better communication between the deputies and the citizens (the representative democracy) and also in giving the citizens new possibilities to participate in the work of the soviet and the organizations and even to have administration of certain objects and fulfilling of certain tasks delegated to soviet commissions and organizations (direct democracy).

Relations between deputies and citizens take many different forms. The most well-known and also in the West most criticized phenomena are the soviet elections. These are by no means free elections. On the contrary it is evident, that in many cases the nominated candidates are selected by the party — on the lower levels the party probably in many cases only gives its agreement. Participation in the elections is also something which draws many ironical comments in the West. It is of course not possible that over 99% of the electors in every election elect candidates, which they themselves have not appointed. The figures could be explained in many ways: social pressure, tradition, trouble of not voting or voting ''no''. There is also evidence that forgeries and stand-in voting happen and might in fact be common.

The elections are only one part of the relations. Other parts are the right to give ''instructions'' and the right of recall; the contacts in the constituency, which consist in talking to the deputy e.g.about the need of minor repairs, about having been victim of unjust treatment by a certain official, even about trouble in the family. There are also different kinds of letters, petitions etc., which are sent to the deputies, the soviets or the party organs. The deputy is supposed to listen and pass information on to the soviet. In most cases he only informs the executive committe, which should take further measures.

The deputy should also take part in a standing commission of the soviet and he should be a member of a deputy group or council at his workingplace or in his living area. He is supposed to participate in meetings for different organizations, organize meetings with his electors and the collective, by which he is formally nominated, and in all ways support the organizations and try to improve their work and widen participation in them. Finally he is also supposed to be an example in all he does — in his work, in

relations to other people and so on — and he has to follow and propagate the party line (even if he is not a member of the party). This would seem to be a tremendous task.

The reality behind figures, demands and recommendations is that the deputy does not in many respects differ from other citizens. It is evident that he is usually not very interested in his special tasks in the soviet or in the constitutency, for reasons of feeling that he has little or no influence or simply because he does not like politics or social work. The ''normal'' deputy takes part in the sessions, which are compulsory, and, maybe, receive visitors once a month. It seems that he also plays some role in talking to fellow workers and neighbours and, thus, can serve as a ''buffer'' for keeping dissatisfaction at a low level.

There have been small changes in the role of the deputy during the last few years. It is possible that he is more careful in receiving and delivering information. The value of this is very much emphasized in soviet literature. It is also possible that he is more engaged in mobilizing work at industrial enterprises. This is also stressed as an important task. He has also been given new rights to obtain information from officials and he has now some possibilities to fulfill his tasks as deputy on working-time. It is probable, though, that the real problem is not solved by giving certain rights, issuing new demands upon the deputies, creating new organizational forms and stressing the importance of what is — or should be — done. Stimulation could, perhaps, be received from material incentives (but such measures are hardly to be expected) or — more important — by really giving the deputies and the citizens new possibilities to press their demands and to have a say in political questions. This is not discussed in the soviet literature, however.

If we compare the local soviets today with the original idea from Marx or Lenin or with what could be expected to constitute a communistic self-government, it must be said that they make up different types of government. The soviet, the deputies and the citizens have practically no say in questions concerning the economy of the country or the area; they have no possibility to influence political questions; they have little chance to express their aspirations as to how the meager local resources should be divided. Possibly questions about housing, service and so on will be more influenced by the deputies but even that is today under the firm control of the party and higher administrative bodies. This is far from the original idea, which stressed the antibureacratic and direct democratic elements, emphasized the control from below over all political and economic ques-

tions. Even many of the ideas from around 1960, which were in fact not that thoroughgoing, have been revised or rescinded. The outlook must be gauged on the one hand from the fact, that certain problems can today be expressed in press and literature, on the other that, what is being presently discussed, is not fundamental alterations and that many warnings are delivered against voluntary and hasty plans and changes. Communism was a common topic around 1960, but is today seldom mentioned and not treated in detail.

Litteraturförteckning

Västlig litteratur.

Begrepppet ”västlig” litteratur används här som beteckning på all litteratur, som icke uttrycker sovjetiska ståndpunkter. Här har även tagits upp några verk skrivna i Sovjetunionen eller i andra östeuropeiska länder. Gränsfall är t.ex. Trotskij, som skrev och publicerade flera verk i Ryssland och Sovjetunionen

Albrow, M., Byråkrati, Hälsingborg 1972

Amalrik, A., Ofrivillig resa till Sibirien, Stockholm 1970

Anweiler, O., Geschichte der Schule und Pädagogik in Russland, Berlin 1964

Anweiler, O., Die Rätebewegung in Russland 1905—21 , Leiden 1958

Arbeiterdemokratie oder Parteidiktatur, red. Kool, F., Oberländer, E., 1, Nördlingen 1973

Arbeiterdemokratie oder Parteidiktatur, red. Kool, F., Oberländer, E., 2, Nördlingen 1972

Bahro, R., Die Alternative, Köln/Frankfurt M., 1977

Balla, B., Kaderverwaltung, Stuttgart 1972

Barghoorn, F., Politics in the USSR, Boston 1972

Berlin, I., Karl Marx, Stockholm 1965

Bettelheim, C., Klasstriderna i Sovjetunionen 1917—1923, Jyväskylä 1976

Bourdet, Y., För en demokratisk socialism, Stockholm 1974

Brinkmann, H., Stalin — Theoretiker der Bürokratie, s'Gravenhage 1972

Brinton, M., Fabrikskommittéerna i ryska revolutionen, Stockholm u.å.

Brown, A. H., Soviet Politics and Political Science, Tiptree, Essex 1974

Byråkratin — ett nödvändigt ont?, red. Åkerman, A., Falköping 1973

Caldenby, C., Wolodarski, A., Byggande i Sovjetunionen, Lund 1973

Carr, E. H., The Bolshevik Revolution, 1, Harmondsworth 1973

Carr, E. H., Socialism in One Country, 2, Harmondsworth 1970

Cattell, D. T., Leningrad: A Case Study of Soviet Urban Government, New York 1968

China and the World Community, ed. Wilson, I., Sydney 1973
Churchward, L. G., Contemporary Soviet Government, London 1975
Cliff, T., Russia — A Marxist Analysis, London 1970
Collignon, J-G., La Théorie de l'état du peuple tout entier en Union Sovietique, Paris 1967
Conert, H., Der Kommunismus in der Sowjetunion, Frankfurt M. 1971
Crankshaw, E., Khrushchev's Russia, Harmondsworth 1959
Dellenbrant, J. Å., Models of Group Influence in the Soviet Union, i Bidrag till öststatsforskningen, no 1, Uppsala 1973
Deutscher, I., Die sowjetischen Gewerkshaften, Frankfurt M. 1969
Deutscher, I., Stalin: En politisk biografi, Göteborg 1972
Deutscher, I., Den väpnade profeten, Mölndal 1971
Dutschke, R., Versuch, Lenin auf die Füsse zu stellen, Berlin 1974
Elleinstein, J., Stalinfenomenets historia, Lund 1977
Engels, F., Anti-Dühring, Moskva 1969 (på eng.)
Engels, F., Familjens, privategendomens och statens ursprung, Stockholm 1969
Ertl, E., Alle Macht den Räten?, Frankfurt M. 1969
Fainsod, M., How Russia is Ruled, Cambridge, Mass. 1965
Fainsod, M., Smolensk under Soviet Rule, London 1958
Fernbach, D., Marx och politiken, Malmö 1978
Friend, J. K., Jessop, W. N., Local Government and Strategic Choice, London 1969
Geierhos, W., Vera Zasulic und die russische revolutionäre Bewegung, München—Wien 1977
Gottschalch, W., Parlamentarismus und Rätedemokratie, Eschwege 1971
Hazard, J., The Soviet System of Government, Chicago-London 1964
Hofmann, W., Stalinismus und Antikommunismus, Frankfurt M. 1967
Howe, I., A Handbook of Socialism, London 1972
Håkansson, K., Socialism som självstyre, Falköping 1973
Interest Groups in Soviet Politics, ed. Skilling, G., Griffiths, F., Princeton, New Jersey 1973
Kaden, W., Der Begriff des Sowjetstaates, Göttingen 1963
Kaufman, A, Small-scale industry in the Soviet Union, New York 1962
Kofler, L., Stalinismus und Bürokratie, Neuwied am Rhein und Berlin 1970

Kosta, J., Meyer, J., Weber, S., Warenproduktion im Sozialismus, Frankfurt M. 1973
Kuron, J., Modzelewski, K., Brev till polska arbetarpartiet, Halmstad 1969
Lane, D., The End of Inequality?, Harmondsworth 1971
Lane, D., The Socialist Industrial State, London 1976
Lenins partiuppfattning, utgiven av Avanguardia Operaia, Göteborg 1974
Lissagaray, P., Kommunen 1871, Stockholm 1973
Lukacz, G., Historia och klassmedvetande, Staffanstorp 1970
Luxemburg, R., Ryska revolutionen, Stockholm 1967
Marcuse, H., Soviet Marxism — A Critical Analysis, Harmondsworth 1971
Marek, F., Vad Stalin verkligen sagt, Stockholm 1972
Markovic, M., Att utveckla socialism, Lund 1972
Karl Marx/Friedrich Engels, Brev i urval, red. Gustafsson, B., Weilin + Göös, Finland 1972
Marx, K., The Civil War in France, Peking 1966
Marx, K., Till kritiken av det socialdemokratiska Gotha-programmet, Stockholm 1928
Marx, K., Louis Bonapartes 18:e Brumaire, Göteborg 1971
Marx, K., Pariskommunen, Lund 1978
Karl Marx: Selected Writings in Sociology and Social Philosophy, ed. Bottomore, T. B., Rubel, M., Harmondsworth 1974
Maynard, J., The Russian Peasant: and other studies, London 1943
Medvedev, R. et al., Bör Stalin återupprättas, Stockholm 1970
Medvedev, R., Let History Judge, London 1972
Medvedev, R., Om socialistisk demokrati, Norwich 1977
Medvedev, R. och J., Khrushchev — The Years in Power, London 1977
Meissner, B., Russland unter Chruschtschow, München 1960
Mett, I., Kronstadt 1921, Stockholm 1969
Molin, B., Månsson, L., Strömberg, L., Offentlig förvaltning, Lund 1969
Mote, M., Soviet Local and Republic Elections, Stanford 1965
Die neue Linke in Ungarn, Hegedüs, A., Markus, M. et al., Berlin 1974
Nove, A., An economic history of the USSR, Harmondsworth 1972
Paloczi-Horvath, P., Chrustjev — Vägen till makten, Stockholm 1960

Piekalkiewicz, J., Communist Local Government, Ohio University Press: Athens 1975
Pietsch, W., Revolution und Staat, Köln 1969
Die Polemik über die Generallinie der internationalen kommunistischen Bewegung, Berlin 1970
Poulantzas, N., Politisk makt och sociala klasser, Falköping 1970
Price, R., Marx and Education in Russia and China, London 1977
Ritter, G., Das Kommunemodell und die Begründung der Roten Armee im Jahre 1918, Berlin 1965
Robinson, G. T., Rural Russia under the old regime, New York 1949
Rundberg, A., En rysk arbetares memoarer, Stockholm 1975
Die Rätebewegung, 1, red. Hillmann, G., 1971
Die Rätebewegung, 2, red. Hillmann, G., 1972
Salvadori, M., Rieser, V., Rätesystem und Maoismus, Berlin 1972
Schapiro, L., The origin of communist autocracy, London 1977
Scott, D., Russian Political Institutions, London 1969
Selucky, R., Economic Reforms in Eastern Europe, New York 1972
Seton-Watson, H., The Russian Empire 1801—1917, Oxford UP 1967
Shanin, T., The awkward class, Oxford 1972
Solzhenitsyn, A., The Gulag Archipelago, part I—II Glasgow 1974, part III—IV Glasgow 1976
Soviet Politics and Society, ed. Morton, H., Tökés, R., New York 1974
Die Sowjetunion, Solschenizyn und die westliche Linke, herausg. Dutschke, R., Wilke, M., Reinbek bei Hamburg 1975
Starr, F., Decentralization and Self-government in Russia 1830—1870, Princeton, New Jersey 1972
Stewart, Ph., Political Power in the Soviet Union, Indianapolis-New York 1968
Svensson, R., Fallet Brofjorden, Stockholm 1971
Svensson R., Drabbad av planering, Falköping 1973
Tarschys, D., Beyond the state, Uddevalla 1972
Tatu, Le pouvoir en URSS, Paris 1967
Taubman, W., Governing Soviet Cities, New York/Washington/London 1973
Trotskij, L., Den förrådda revolutionen, u.o. 1969
Trotskij, L., Kommunismen och terrorn, Halmstad 1971
Trotsky, L., 1905, Harmondsworth 1972

Walkin, J., The Rise of Democracy in Pre-Revolutionary Russia, London 1963
Wesson, R., The Soviet Russian State, New York 1972
Westerståhl, J., Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen, 1. Uppsala 1970
Übergangsgesellschaft: Herrschaftsform und Praxis am Beispiel der Sowjetunion, red. Schulze, P., Frankfurt M. 1974
Ådahl A., Perlowski A., Sovjetunionens näringsliv, Lund 1978

Dessutom har utnyttjats tidskriftartiklar från American Political Science Review, Critique, Häften för kritiska studier, Monthly Review, Problems of Communism och Soviet Studies.
Som uppslagsverk har använts Ådahl, A., Rysk civilrättsterminologi i Sovjetunionen, Uppsala 1966

Sovjetisk litteratur

Monografier, handböcker, artikelsamlingar, dokumentsamlingar m.m.

Verk av Lenin är vanligen endast upptagna i fotnoter med hänvisning till Lenin, Polnoe sobranie sočinenij, Moskva 1958—1965 (förkortning LPSS)

Administrativnoe pravo, red. Kozlov, J. M., Moskva 1968

Aimbetov, A. et al., Problemy soveršenstvovanija organizatsii i dejatel' nosti mestnych sovetov, Alma-Ata 1967

Alekseev, B. K., Perfil'ev, M. N., Principy i tendencii razvitija predstavitel'nogo sostava mestnych sovetov, Leningrad 1976

Andreyev, A., The Soviets of Workers' and Soldiers' Deputies on the Eve of the October Revolution, Moskva 1971

Azovkin, I. A., Mestnye sovety v sisteme organov vlasti, Moskva 1971

Arutjunjan, N. S., Partija i Sovety, Moskva 1970

Barabašev, G. V., Municipal'nye organy sovremennogo kapitalističeskogo gosudarstva, Moskva 1971

Barabašev, G. V., et al., Osnovy sovetskogo stroitel'stva, Moskva 1976

Bezuglov, A. A., Glasnost' raboty mestnych sovetov, Moskva 1960

Bezuglov, A. A., Sovetskij deputat, Moskva 1971

Bezuglov, A. A., Suverenitet sovetskogo naroda, Moskva 1975

Bezuglov, A. A., Teoretičeskye problemy pravovogo statusa sovetskogo deputata, Moskva 1971

Bihari, O., Socialist Representative Institutions, Budapest 1970

Bucharin, N., Preobrazjenskij, E., Kommunismens ABC, Borås 1972

Čecharin, E. M., Sovetskaja političeskaja sistema v uslovijach razvitogo sotsializma, Moskva 1975

Civadze, D. J., Razvitie ekonomičeskich funkcij Sovetskogo gosudarstva, Moskva 1970

Dekrety sovetskoj vlasti, I, Moskva 1957

Dekrety sovetskoj vlasti, II, Moskva 1959

Demokratija i kommunizm, red. Kerimov, D. A., Moskva 1962

Fedoseev, A. S., Demokratičeskij centralizm — leninskij princip organizacii sovetskogo gosudarstvennogo apparata, Moskva 1962

Feliforov, N., O leninskom principe naučnogo upravlenija, Alma-Ata 1969

Gabričidze, B. N., Apparat upravlenija mestnych sovetov, Moskva 1971
Gabričidze, B. N., Gorodskie sovety deputatov trudjaščichsja, Moskva 1968
Gimpel'son, E. G., ''Voennyj kommunizm'': politika, praktika, ideologija, Moskva 1973
Gosudarstvennyj i obščestvennyj kontrol' v SSSR, red. Turovtsev, V. I., Moskva 1970
Grigor'ev, V., Vybory v mestnye sovety deputatov trudjaščichsja, Moskva 1969
Istorija gosudarstva i prava, čast' II, Moskva 1966
Istorija sovetskogo gosudarstva i prava, 1, red. Kosicyn, A. P. et al., Moskva 1968
Istorija sovetskogo gosudarstva i prava, 2, red. Skripilev, E. A. et al., Moskva 1968
Iz istorii dejatel'nosti sovetov, red. Najda, S. F. et al., Moskva 1966
Jampol'skaja, Ts. A., Obščestvennye organizacii v SSSR, Moskva 1972
Karapetjan, L., Razin, B., Sovety obščenarodnogo gosudarstva, Moskva 1964
Kim, V. A., Nečitajlo, G. V., Otraženie interesov naselenija v dejatel'nosti mestnych sovetov deputatov trudjaščichsja, Alma-Ata 1970
Kollontaj, A., Arbetaroppositionen, Stockholm 1972
Kompleksnye sotsial'no-pravovye issledovanija: opyt i problemy, red. Kozyr', M. I. et al., Moskva 1977
Kosicyn, A. P., Socialističeskoe gosudarstvo, Moskva 1970
KPSS o rabote sovetov, Moskva 1959
KPSS v rezoljutsijach, II, Moskva 1970
Lazarev, B. M., Kompetencija organov upravlenija, Moskva 1972
Lenin, V. I., Staten och revolutionen, Samlade skrifter i urval, Band 12, Stockholm 1949
V. I. Lenin o rabote sovetov, Moskva 1970
V. I. Lenin on the Soviet State Apparatus, Moskva 1969
Leninizm i problemy gosudarstvennogo upravlenija, red. Kerimov, D. A., Leningrad 1969
Leninskaja teorija socialističeskoj revoljutsii i sovremennost', red. Fedoseev, P. N. et al., Moskva 1975

Lepeškin, A. I., Mestnye organy vlasti sovetskogo gosudarstva 1917—20, Moskva 1957
Lepeškin, A. I., Mestnye organy vlasti sovetskogo gosudarstva 1921—36, Moskva 1959
Lepeškin, A. I., Sovety — vlast' naroda, Moskva 1967
Makarov, B. M., Narodnyj kontrol', Moskva 1975
Mandel'štam, L. O., Mestnye organy vlasti v SSSR, Moskva 1953
Mestnye sovety na sovremennom etape, red. Gajdukov, D. A., Starovojtov, N. G., Moskva 1965
Narodnyj kontroler, red. Mezencev, S. P., Moskva 1971
Nelidov, A. A., Istorija gosudarstvennych učreždenij SSSR 1917—1936 g., Moskva 1962
Organizacija i dejatel'nost' sovetov i organov gosudarstvennogo upravlenija armjanskoj SSR, Erevan 1970
Ot socialističeskoj gosudarstvennosti k kommunističeskomu obščestvennomu samoupravleniju, red. Vinogradov, O. I., et al., Moskva 1961
Papidze,S. L., Razvitie obščestvennych načal v dejatel' nosti mestnych Sovetov na sovremennom etape kommunističeskogo stroitel'stva, Tbilisi 1969
Paskar', P. N., Sovety deputatov trudjaščichsja v sisteme političeskoj organizacii obščestva, Kišinev 1974
Problemy gosudarstva i prava na sovremennom etape, Trudy aspirantov i molodych učenych, Moskva 1971
Problemy nacional'no-gosudarstvennogo stroitel'stva, Minsk 1970
Programma kommunističeskoj partii Sovetskogo sojuza, Moskva 1961
Šabanov, J. V., Leninskie principy raboty gosudarstvennogo apparata, Minsk 1971
Safarov, R. A., Obščestvennoe mnenie i gosudarstvennoe upravlenie, Moskva 1975
Savko, A. P., Partijnoe rukovodstvo sovetami v period stroitel'stva kommunizma, Moskva 1973
Šeremet, K. F., Sel'skij sovet, Moskva 1966
XXII s'ezd kommunističeskoj partii Sovetskogo sojuza, I, Moskva 1963
Shahnazarov, G., Socialist Democracy: Aspects of Theory, Moskva 1974

Soveršenstvovanie demokratičeskich principov v sovetskom gosudarstvennom upravlenii, red. Kozlov, J. M., Moskva 1966
Sovetskoe stroitel'stvo, red. Vasil'ev, V. I., Moskva 1967
Sovety i ekonomičeskaja reforma, Moskva 1971
Sovetskoe konstitutsionnoe pravo, red. Rusinova, S. I., Rjanzin, V. A., Leningrad 1975
Sovjetunionen -75, APN Årsbok, Moskva 1975
The essential Stalin, ed. Franklin, B., New York 1972
Josef Stalin — Teori och praktik, urval och inledning av René Coeckelberghs, Uddevalla 1967
Tichomirov, J. A., Vlast' i upravlenie v socialističeskom obščestve, Moskva 1968
Topornin, B. N., Političeskaja sistema socializma, Moskva 1972
Upravlenie, sotsiologija, pravo, red. Pavlov, V. I., Moskva 1971
Vasilenkov, P. T., Vybory sovetskich predstavitel'nych organov, Moskva 1966
Vasil'ev, V. I., Demokratičeskij centralizm v sisteme sovetov, Moskva 1973
Višnjakov, V. G., Struktura i štaty organov sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija, Moskva 1972
Voprosy gosudarstvennogo prava i sovetskogo stroitel'stva, Serija jurid., vypusk 9, čast' 2, Irkutsk 1968
Voprosy raboty sovetov deputatov trudjaščichsja, Moskva 1968
Voprosy političeskoj organizacii sovetskogo obščestva v period razvernutogo stroitel'stva kommunizma, Moskva 1962
Voprosy razvitija i soveršenstvovanija organov narodnogo predstavitel'stva v SSSR, Moskva 1966
Voprosy razvitija sovetov na sovremennom etape, red. Kravčuk, S. S., Moskva 1966
Voprosy socialističeskoj konstitucii, Sofia 1969
V pomošč deputatu mestnogo soveta, red. Vasil'ev, V. I., Moskva 1968
V pomošč rabotnikam sovetov, Moskva 1962
Zakony o gorodskich i rajonnych v gorodach Sovetach deputatov trudjaščichsja sojuznych respublik, Moskva 1972
Zakony o sel'skich i poselkovych Sovetach deputatov trudjaščichsja sojuznych respublik, Moskva 1969
Zverev, A. G., Nacional'nyj dochod i finansy SSSR, Moskva 1970
Žiznennaja sila leninskich principov partijnogo stroitel'stva, red. Pronin, I. I., Smirnov, S. A., Moskva 1970

Tidskriftsartiklar

Andreev, V., Dostatočno li polnomočij u mestnych planovikov? SDT 8/74

Archangel'skij, N., Zapros bez posledstvij, SDT 3/75

Butko, E., I vzaimodejstvie i kontrol', SDT 3/72

Butko, E., Jarovoj, M., U sebja v okruge, SDT 2/75

Ilinskij, I., Gosudarstvennyj dejatel', SDT 5/69

Jadykin, M., Effektivnost' zaprosa, SDT 12/70

Kapelјuš, J., Izbiratel' prišel na besedu, SDT 3/72

Kogo priglašat' na sessiju?, SDT 10/70

Korenevskaja, E. Gorodskie Sovety i kompleksnoe planirovanie razvitija gorodov, SG iP, 9/73

Lazarev, B., Čtoby polnee osuščestvliat' polnomočija, SDT 11/73

Makarov, D., Kogda v planirovanii porjadka net . . ., SDT 1/74

Mizjuk, A., Deputat i žaloba, SDT 10/71

Orlov, A., V interesach kompleksnogo razvitija, SDT 2/74

Pjartel'poeg, F., Esli sredstva v odnich rukach, SDT 9/73

Pigalev, P., Zakonodatel'stvo o sovetach v dejstvii, SDT 4/72

Safonov, B., A esli ne tol'ko "priniat' k svedeniju"? SDT 5/72

Sepsjakov, P., Preimuščestva očevidny, SDT 9/73

Šeremet, K., Novye prava — novye vozmožnosti, SDT 5/71

Smirnov, A., Kak čitincy rabotajut s nakazami, SDT 6/74

Soveršenstvovat' praktiku komissij, Ledarartikel, SDT 2/72

Stepanov, V., Deputatskij zapros, SDT 10/71

Suchanov, N., Nakazy: formirovanie i ispolnenie, SDT 4/71

Tachirov, S., Kak vypolnjaetsja volja izbiratelej, SDT 7/75

Tiglev, A., Voprosy — mestnye, nam ich i rešat,' SDT 7/71

Todorskij, R. V. Mestnye Sovety i chozjajstvennaja reforma, SGiP, 11/72

Vinogradov, V. M., Ob imperativnosti deputatskich mandatov deputatov Sovetov v SSSR, Vestnik moskovskogo universiteta, Pravo, 1/74

Vybory v sovety, Ledarartikel, SDT 4/75

Zakon Sojuza Sovetskich Socialističeskich Respublik o statuse deputatov sovetov deputatov trudjaščichsja v SSSR, SDT 10/72

Följande tidningar och tidskrifter har använts:

Sovety Deputatov Trudjaščichsja (förkortning SDT)
Sovetskoe gosudarstvo i pravo (förkortning SGiP)
Vestnik Moskovskogo Universiteta
Izvestija (förkortning Izv)

Som uppslagsverk har används
Bol'šaja sovetskaja enciklopedija

Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom Axel Brusewitz

1. *Axel Brusewitz,* Studier över riksdagen och utrikespolitiken. I. Hemliga utskottet i 1809 års författning. 144 s. 1933.
2. *Axel Brusewitz,* Studier över riksdagen och utrikespolitiken. II. Nordiska utrikesnämnder i komparativ belysning. 266 s. 1933.
3. *Gunnar Heckscher,* Konung och statsråd i 1809 års författning. Regeringsmaktens inre gestaltning under det nya statsskickets första halvsekel. 484. s. 1933.
4. De nordiska ländernas statsråd. Studier över deras sociala sammansättning. Utarbetade inom Seminariet för statskunskap i Uppsala. 234. s. 1935.
5. *Sven Lindman, Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. 85 s. 1935.*
6. *Elis Håstad,* Regeringssättet i den schweiziska demokratien. 735. s. 1936.
7. Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning. Utarbetade inom Seminariet för statskunskap i Uppsala. 233 s. 1936
8. *Ragnar Simonsson,* Millerands presidentur. En studie över presidentmakt och parlamentarism i Frankrike. 319 s. 1938.
9. *Gunnar Heckscher,* Svensk konservatism före representationsreformen. I. Den historiska skolans genombrott i Sverige. 257 s. 1939.
10. *Arne Björnberg,* Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905. 400 s. 1939.
11. *Arne Wåhlstrand,* 1905 års ministärkriser. 434 s. 1941.
12. Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz. Utgiven till 60-årsdagen den 9 juni 1941 av vänner och lärjungar. 506 s. 1941.
13. *Axel Brusewitz,* Studier över riksdagen och utrikespolitiken. III. Utrikesfrågors behandling i den svenska riksdagen. 155 s. 1941.
14. *Sixten Björkblom,* Södermanlands läns landsting. Sammansättning, organisation och verksamhet. 467 s. ill. 1942.
15. *Edward Thermænius,* Adressdebatten i underhuset. En studie i parlamentarisk teknik och tradition. 236 s. 1942.
16. *Lennart Linnarsson,* Riksrådens licentiering. En studie i frihetstidens parlamentarism. 360 s. 1943.
17. *Gunnar Heckscher,* Svensk konservatism före representationsrefor-

men. II. Doktrin och politik 1840—1865. 271 s. 1943.

18. *Torsten Petré,* Svenska regeringen och de norska frågorna 1884—1886. 132 s. 1944.
19. *Olle Nyman,* Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933. 114 s. 1944.
20. Statsvetenskapliga studier. Till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag 7 nov. 1944. Av medlemmar. 701 s. 1944.
21. *Torsten Petré,* Ministären Themptander. 305 s. 1 s. ill. 1945.
22. *Carl-Henrik Höjer,* Le régime parlementarie belge de 1918 à 1940. 373 s. 1946.
23. *Ragnar Edenman,* Socialdemokratiska riksdagsgruppen 1903—1920. En studie i den svenska riksdagens partiväsen. 298 s. 1 s. ill. 1946.
24. *Arne Whålstrand,* Allmänna valmansförbundets tillkomst. 104 s. 1946.
25. *Gunnar Gerdner,* Det svenska regeringsproblemet 1917—1920. Från majoritetskoalition till minoritetsparlamentarism. 396 s. 10 s. ill. 1946.
26. *Nils Andrén,* Den klassiska parlamentarismens genombrott i England. 361 s. 9 s. ill. 1947.
27. *Olle Nyman,* Svensk parlamentarism 1932—1936. Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. 570 s. 14 s. ill. 1947.
28 *Arne Wåhlstrand,* Regeringsskiftena 1900 och 1902. 238 s. 10 s. ill. 1947.

Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom C. A. Hessler

30. *Gert Hornwall,* Regeringskris och riksdagspolitik 1840—1841. 465 s. 6 s. ill. 1951.
31. *Eyvind Bratt,* Småstaterna i idéhistorien. En studie i äldre statsdoktriner. 231 s. 1951.
32. *Ragnar Andersson,* Svenska Dagbladet och det politiska livet 1897—1918. 460 s. 3 s. ill. 1952
33 *Arne Wåhlstrand,* Karlstadskonferensen 1905. Protokoll och aktstycken. 474 s. 4 s. ill. 1953.
34. *Sten-Sture Landström,* Svenska ämbetsmäns sociala ursprung. 179. s. 1954.
35. *Gunnar Gerdner,* Parlamentarismens kris i Sverige vid 1920-talets början.568 s. ill. 1954.
36. *Carl Arvid Hessler,* Stat och religion i upplysningstidens Sverige. 242 s. 1956.
37. *Olle Nyman,* Högern och kungamakten 1911—1914. Ur borggårdskrisens förhistoria. 408 s. 1957.
39. *Olle Gellerman,* Staten och jordbruket 1867—1918. 391 s. 1958.
40. *Olle Nyman,* Der westdeutsche Föderalismus. Studien zum Bonner Grundgesetz. 266 s. 1960.
41. *Mats Kihlberg* och *Donald Söderlind,* Två studier i svensk konservatism 1916—1922. 268 s. 1961.
42. *Nils Elvander,* Harlad Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865—1922. 530 s. 1961.
43. *Clarence Nilsson,* Sam Stadener som kyrkopolitiker. 392 s. 1964.
44. *Carl Arvid Hessler,* Statskyrkodebatten. 462 s. 1964.
45. *Olof Wennås,* Striden om latinväldet. Idéer och intressen i svensk skolpolitik under 1800-talet. 412. 1966.
46. *Leif Lewin,* Planhushållningsdebatten. 564 s. 1967.
47. *Artur Mägli,* Das Staatsleben Estlands während seiner Selbständigkeit. I. Das Regierungssystem. 327 s. 1967.
48. *Lars Rundebeck,* Party and People. A Study of Political Change in Tunisia. 275 s. 1967.
49. *Bo Jonsson,* Staten och malmfälten. En studie i svensk malmfältspolitik omkring sekelskiftet. 388 s. 1969.
50. Idéer och ideologier. Sex studier utgivna till Statsvetenskapliga före-

ningens i Uppsala femtioårsdag den 7 november 1969. 375 s. 1969.

51. *Terry Carlbom,* Högskolelokaliseringen i Sverige 1959—1965. En studie i politiskt inflytande. 309 s. 1970.
52. *Leif Lewin,* Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori. 260 s. 1970.
53. *Reidar Larsson,* Theories of Revolution. From Marx to the First Russian Revolution. 381 s. 1970.
54. *Sverker Gustavsson,* Debatten om forskningen och samhället. En studie i några teoretiska inlägg under 1900-talet. 359 s. 1971.
55. *Ragnar Simonsson,* Frankrikes författningar. 617 s. 1971.
56. *Leontios Ierodiakonou,* The Cyprus Question. 311 s. 1971.
57. *Evert Vedung,* Unionsdebatten 1905. En jämförelse mellan argumenteringen i Sverige och Norge. 475 s. 1971.
58. *Hans Sjöberg, De Gaulles Europatankar. 148 s. 1972.*
59. *Georg Andrén, Den unga Churchill. 100 s. 1972.*
60. *Leif Lewin, Bo Jansson, Dag Sörbom,* The Swedish Electorate 1887—1968. 293 s. 1972.
61. *Barry Holmström,* Koreakriget i svensk debatt. 353 s. 1972.

Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala genom Leif Lewin

62. *Leif Lewin,* Statskunskapen, ideologierna och den politiska verkligheten. 28 s. 1972.
63. *Jan Åke Dellenbrant,* Reformists and Traditionalists. a Study of Soviet Discussions about Economic Reform, 1960—1965. 163 s. 1972.
64. *Peter Wallensteen,* Structure and War. On International Relations, 1920—1968. 269 s. 1973.
65. *Georg Landberg,* Hans Järta som landshövding i Kopparbergs län 1812—1822. 295 s. 1973.
66. *Bengt Bogärde,* Svenska folkhögskolans lärarförening och staten 1902—1970. En studie i organisationsinflytande. 187 s. 1974.
67. *Michael Ståhl,* Ethiopia. Political Contradictions in Agricultural Development. 186 s. 1974.
68. *Roger Henning,* Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet. 183 s. 1974.
69. *Lars Nord,* Nonalignment and Socialism. Yugoslav Foreign Policy in Theory and Practice. 306 s. 1974.
70. *Karl-Göran Algotsson,* Från katekestvång till religionsfrihet. Debatten om religionsundervisningen i skolan under 1900-talet. 538 s. 1975.
71. *Onésimo Silveira,* Africa South of the Sahara: Party Systems and Ideologies of Socialism. 212 s. 1976.
72. *Carl-Johan Westholm,* Ratio och universalitet. John Stuart Mill och dagens demokratidebatt. 266 s. 1976.
73. *Leif Lewin,* Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen. 245 s. 1977.
74. Kodbok till fackföreningsundersökningen. 128 s. 1977.
75. *Axel Hadenius,* Facklig organisationsutveckling. En studie av Landsorganisationen i Sverige. 214 s. 1976.
76. *Leif Lewin,* Åsiktsjournalistiken och den fackliga demokratin. 94 s. 1977.
77. *Michael Sahlin,* Neo-Authoritarianism and the Problem of Legitimacy. A General Study and a Nigerian Example. 240 s. 1977.
78. *Lars-Inge Ström,* Idrott och politik. Idrottsrörelsens politiska roll i Tredje riket DDR och Förbundsrepubliken. 201 s. 1978.
79. *Gabriele Winai Ström,* Development and Dependence in Lesotho,

the Enclave of South Africa. 192 s. 1978.

80. *Erik Åsard,* LO och läntagarfondsfrågan. En studie i facklig politik och strategi. 210 s. 1978.
81. *Maurice Georgi,* La politique de I'URSS au Proche-Orient, 1954—1964, "attitude et analyse". 178 s. 1978.
82. *Lars Ohlsson,* Lokal förvaltning i Sovjetunionen. Sovjeterna: Vision och verklighet. 328 s. 1979.

De ryska sovjeterna tänktes 1917 utgöra folkstyrelseorgan av ny typ, valda och kontrollerade av den arbetande befolkningen. I praktiken byggdes efter revolutionen åter upp en hierarkisk statsapparat. De lokala sovjeterna utgjorde förvaltningsorgan, styrda och kontrollerade från kommunistpartiet och centrala myndigheter. Samtidigt fick de viktiga funktioner som framför allt informations- och mobiliseringskanaler. Sovjeterna tilldelades och bibehöll en underordnad roll i beslutsfattandet men blev viktiga länkar mellan parti/stat och medborgarna i den centralstyrda sovjetstaten.

Ekonomiska och sociala förändringar ledde efter stalintiden till förnyat intresse för de lokala sovjeternas möjligheter att utnyttja befolkningens initiativ och aktivitet i den lokala förvaltningen. Omkring 1960 presenterades förslag till demokratisering och utvidgade befogenheter för dessa organ. Massdeltagande i förvaltningen aktualiserades.

Några grundläggande förändringar har dock inte skett. Funktionsfördelningen är i stort orubbad. Sovjeternas roll har förblivit den tidigare. Den ökade betydelsen i förvaltningen motsvaras knappast av ett vidgat inflytande över beslut.

I denna studie följs de lokala sovjeternas utveckling i ett funktionellt och teoretiskt-ideologiskt perspektiv. Undersökningen baseras på sovjetiskt material.

Lars Ohlsson, född 1942, är verksam som lärare i sovjetisk politik vid Enheten för öststatskunskap vid Uppsala universitet. Detta är hans doktorsavhandling.